

Die Anpassung des KSE-Vertrages: konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündisverteidigung und kooperativer Sicherheit

Schmidt, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, H.-J. (1998). *Die Anpassung des KSE-Vertrages: konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündisverteidigung und kooperativer Sicherheit*. (HSFK-Report, 1/1998). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75478-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Hans-Joachim Schmidt

**Die Anpassung des KSE-Vertrages:
Konventionelle Rüstungskontrolle
zwischen Bündnisverteidigung und
Kooperativer Sicherheit**

HSFK-Report 1/1998

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS-UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Hans-Joachim Schmidt

**Die Anpassung des KSE-Vertrages:
Konventionelle Rüstungskontrolle
zwischen Bündnisverteidigung und
Kooperativer Sicherheit**

HSFK-Report 1/1998
März 1998

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (0 69) 95 91 04-0

Telefax (0 69) 55 84 81

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-933293-01-4

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezialsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) hat dazu beigetragen, den sicherheitspolitischen Wandel auf dem europäischen Kontinent friedlich zu gestalten. Er ist ein Kernelement europäischer Sicherheit, weil er die Streitkräfte der größten Militärmächte begrenzt und der Transparenz sowie der Vor-Ort-Kontrolle unterwirft. Damit hat das Risiko zwischenstaatlicher Kriege deutlich abgenommen. Das KSE-Regime ist die Voraussetzung dafür, daß nukleare Abschreckung in Europa dauerhaft an Bedeutung verloren hat und die Nuklearwaffenpotentiale drastisch abgebaut werden konnten. Diese Aufgaben und Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle gilt es auch für die Zukunft zu sichern.

Der noch während des Ost-West-Konflikts konzipierte Vertrag ist trotz mancher Anpassungsmaßnahmen immer noch an der Existenz zweier Militärbündnisse ausgerichtet. Das ist politisch ein Anachronismus, weil das östliche Bündnis schon lange zerfallen ist und die Sowjetunion nicht mehr besteht. Die Erweiterung der westlichen Allianz um ehemalige Mitglieder des Warschauer Paktes verschärft diesen Anachronismus. Dies hat den politischen Druck, das Beschränkungssystem des KSE-Vertrages zu überarbeiten, erhöht. Zugleich gefährdet die NATO-Erweiterung die bisherigen Erfolge des Vertrages, da Rußland sie als Bedrohung und als eine neue Form der Eindämmungspolitik wahrnimmt. Es versucht daher, mit der KSE-Anpassung die Stationierung zusätzlicher Streitkräfte und ihrer militärischen Infrastruktur in den neuen Beitrittsstaaten zu verhindern. Umgekehrt möchten die NATO und die neuen Bündnispartner die Beistandsgarantie erhalten und glaubwürdig gestalten, was ohne das Recht auf ein begrenztes militärisches Engagement der Allianz in Ostmitteleuropa nicht möglich erscheint.

Mit der Überwindung des Ost-West-Konfliktes haben die Instrumente kollektiver Sicherheitsorganisationen an Bedeutung gewonnen. Die Zahl friedenserhaltender Einsätze ist weltweit und in Europa gestiegen. Auf diese für Europa weitgehend neue Form kooperativer Sicherheitsgestaltung ist jedoch der KSE-Vertrag nicht vorbereitet. Er könnte sich als Hindernis für den Einsatz von UN- oder OSZE-mandatierten Friedenstruppen erweisen, da die Waffen solcher Streitkräfte ohne Ausnahme unter seine Beschränkungen fallen. Außerdem wäre es für den Aufbau einer neuen europäischen Friedensordnung sinnvoll, die Sicherheitsfunktionen des KSE-Regimes auf alle Staaten Europas auszudehnen. Dem steht jedoch ebenfalls die bipolare Struktur des Vertrages entgegen.

Die im Januar 1997 in Wien begonnenen Anpassungsverhandlungen des KSE-Vertrages sollen daher zwei Zielen dienen:

1. Die bipolare (Gruppen-)Struktur des Vertrages muß aufgegeben und an die inzwischen eingetretenen sicherheitspolitischen Veränderungen angepaßt werden: Der Einsatz von Peacekeeping-Streitkräften, die im Auftrag der UN- oder OSZE handeln, darf durch das neue Beschränkungssystem nicht behindert werden. Das Regime muß sich neuen Mitgliedern öffnen, um die europäische Sicherheit zu verbessern und um einen rüstungskontrollfreien Sonderstatus für neue NATO-Mitglieder zu verhindern.

2. Die Erweiterung der NATO ist auf der Basis der bisher erreichten militärischen Stabilität so zu verregeln, daß sie nicht als zusätzliche militärische Bedrohung wahrgenommen und der Aufbau eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems nicht gefährdet wird.

Das erste Ziel ist zwischen den KSE-Staaten unkontrovers. Dagegen ist die Frage, wie die Erweiterung der NATO in das neue Begrenzungssystem eingebettet werden soll, ein zentraler Streitpunkt. Insgesamt geht es bei den laufenden KSE-Verhandlungen um eine Anpassung des veralteten Begrenzungskonzeptes an die veränderte sicherheitspolitische Lage und nicht um neue Abrüstungsmaßnahmen. Die Basis dafür bilden die bisherigen Beschränkungen und die aktuelle militärische Situation. Als erstes Zwischenergebnis wurde am 23. Juli 1997 eine Einigung über die wichtigsten Elemente des neuen Begrenzungskonzepts erreicht:

- Die Block-zu-Block-Struktur des Vertrages wird aufgegeben.
- Die Beschränkungen der beiden Staatengruppen (Militärallianzen) werden durch *nationale* Begrenzungen ersetzt, die festlegen, wieviel Waffen ein Vertragsstaat im Anwendungsgebiet besitzen darf.
- Das regionale Begrenzungskonzept wird durch *territoriale* Beschränkungen ersetzt, die festlegen, wieviel Waffen (einschließlich der stationierten Potentiale) auf dem Territorium eines Teilnehmerstaates vorhanden sein dürfen.
- Waffen für friedenserhaltende Einsätze im Auftrag der UN oder OSZE werden von den Restriktionen ausgenommen.
- Die NATO-Staaten sind bereit, die Summe ihrer nationalen Höchststärken deutlich (derzeit um ca. 11.700 Waffensysteme) unter die aktuellen Gruppenobergrenzen abzusinken. Sie haben weitere Reduzierungen angekündigt. Damit wird die NATO selbst nach der Aufnahme der drei Visegrad-Staaten die bisherigen Gruppenobergrenzen nicht überschreiten.
- Rußland hat seine Forderung nach einer separaten Beschränkung des westlichen Bündnisses (Bündnishinlänglichkeitsregel) ausgesetzt.
- Es werden ergänzende Maßnahmen der Vertrauensbildung und der Transparenz für Stationierungstreitkräfte vereinbart.
- Das Regime wird für neue Mitglieder geöffnet.

Die westlichen Staaten haben Anfang Dezember 1997 auf der Basis ihrer Vorschläge vom 20. Februar 1997 und der Einigung vom 23. Juli erste illustrative Zahlen für ihre neuen nationalen und territorialen Obergrenzen in den Verhandlungen vorgelegt. Sie wollen damit die Gespräche voranbringen und zugleich die russischen Beratungen über eine neue Militärreform und die Festlegung neuer Streitkräftestärken positiv beeinflussen.

Trotzdem treten die Verhandlungen zur Zeit auf der Stelle und es ist inzwischen fraglich, ob sie noch bis Ende 1998 erfolgreich abgeschlossen werden können. Mehrere Faktoren sind dafür verantwortlich. In Rußland stehen wichtige Entscheidungen über die neue Militärreform noch aus, die der russischen Rüstungskontrollpolitik mehr Handlungsspielräume eröffnen könnten. Außerdem fühlt sich die Russische Föderation mit der Einrichtung des NATO-Rußland-Rates keineswegs zufriedengestellt, sondern fordert im Rahmen der KSE-Anpassung weitere Zugeständnisse für die Ausweitung der NATO: Einmal möchte sie

möglichst niedrige Obergrenzen für die temporären Überschreitungen der neuen territorialen Obergrenzen. Zum zweiten will sie eine Vereinfachung der russischen Flankenbegrenzungen, die ihr vor allem in der südlichen Flankenregion eine Erhöhung ihrer Streitkräfte erlaubt. Rußland verweist darauf, daß die Integration von acht separaten Obergrenzen der russischen Streitkräfte in das neue Begrenzungskonzept auf den entschiedenen Widerstand der Duma treffen wird, wenn die KSE-Anpassung ratifiziert werden soll. Gleichwohl lehnen die USA und die übrigen Flankenstaaten eine Erhöhung der militärischen Flexibilität an den Flanken Rußlands vehement ab. Die Integration der Flankenregelung in das neue Begrenzungskonzept darf außerdem nicht dazu führen, daß Armenien, Georgien und Moldawien wegen der Anwesenheit russischer Stationierungstruppen neue territoriale Obergrenzen zugestanden werden, die über den derzeitigen nationalen Höchststärken liegen. Vor allem Aserbaidshan würde sich hierdurch benachteiligt fühlen und der Änderung des KSE-Vertrages nicht zustimmen.

Auf der westlichen Seite werden erst im Frühjahr die Streitkräfteziele der neuen Beitrittsstaaten festgelegt und im US-Kongreß über die Erweiterung der NATO entschieden. Überdies besteht im Bündnis immer noch ein gravierender Dissens über viele inhaltliche Fragen der KSE-Anpassung: So ist die Höhe der temporären Überschreitungen territorialer Obergrenzen in Krisensituationen strittig. Während hier die USA, Großbritannien, Spanien und Italien für mehr Flexibilität eintreten, wollen die Flankenländer, Deutschland, Frankreich und die Niederlande diese auf der Basis der schon bestehenden Flankenregelung beschränken. Zudem fordern die USA vor allem mit Blick auf mögliche Krisensituationen in Aserbaidshan (Sicherung der Investitionen ihrer Ölindustrie) eine neue Transitregel für Truppenverlegungen innerhalb des KSE-Anwendungsgebietes, die solche Maßnahmen für 42 Tage von allen KSE-Beschränkungen ausnimmt. Ein derartiger Freiraum für den amerikanischen militärischen Unilateralismus wird jedoch von vielen europäischen Bündnispartnern - darunter Frankreich und Deutschland - abgelehnt.

Auch bei der Anpassung des Datenaustauschs und des Verifikationssystems zeichnen sich bündnisinterne Auseinandersetzungen vor allem mit den USA ab, obwohl diese Fragen bisher nur am Rande diskutiert wurden. Die laufenden Verhandlungen bieten die Möglichkeit den Datenaustausch und die Verifikation einfacher, effizienter und vor allem kostengünstiger zu gestalten. Der Datenaustausch und seine Auswertung könnte beim Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE unter Mitwirkung von Fachleuten aus allen Teilnehmerstaaten zentralisiert werden. Damit müßte nicht mehr für jeden der 30 Teilnehmer eine umfangreiche Datensammlung erstellt und nicht in jedem Mitgliedsland hochspezialisiertes Auswertungspersonal unterhalten werden. Bei der Verifikation sollten aus Kostengründen multinationale Inspektionen verstärkt werden und alle KSE-Staaten Zugriff auf die zentral zu erfassenden Inspektionsberichte haben. Damit müßte das unter amerikanischer Führung bei der NATO angesiedelte Verification Coordination Center in das FSK eingegliedert werden. Außerdem sollte die Zahl der Verifikationsobjekte und damit die Verifikationsquoten nicht weiterhin von Verbandsstrukturen, sondern von der Zahl der unter den Vertrag fallenden Waffen abhängig gemacht werden.

Die USA, die ihre sicherheitspolitischen Interessen in Europa in erster Linie über die NATO verwirklichen möchten, werden dies nicht ohne weiteres akzeptieren, zumal ihr Verhältnis zur OSZE ungeklärt ist. Rußland wird andererseits eine weitere politische

Stärkung der NATO durch die Übernahme solcher Aufgaben nicht hinnehmen. Soll die Anpassung nicht scheitern, werden die USA einen begrenzten Ausbau der OSZE in diesem Bereich akzeptieren müssen. Angesichts der Öffnung des KSE-Vertrages für alle europäischen Staaten ist die OSZE dafür politisch auch geeigneter als die NATO.

Im Kern steht die NATO vor der Entscheidung, ob es rüstungskontrollpolitischen Beschränkungen einen eigenen Wert zuerkennt und einen begrenzten Ausbau der OSZE akzeptiert oder ob sie auch künftig Sicherheit vorrangig durch militärische Mittel gewährleisten will. Letzteres würde zu einer Zweiteilung der Sicherheit in Ostmitteleuropa führen, weil sich die neutralen Staaten entweder für eine Anlehnung an Rußland oder den NATO-Beitritt entscheiden müßten, wollen sie einen zweitklassigen Sicherheitsstandard entgehen. Die wachsende Neigung in den USA - vor allem im US-Kongreß und im Pentagon - zum sicherheitspolitischen und militärischen Unilateralismus stützt leider diese Variante. Will die NATO diese Situation vermeiden, muß sie sich daher in Frieden und Krise zu einer Beschränkung seiner militärischen Flexibilität durchringen, ohne im Krieg ihre Bündnis-solidarität in Frage zu stellen. Nur dann bleibt das Programm der Partnerschaft für den Frieden eine glaubwürdige Alternative für die Entwicklung der europäischen Sicherheit. Nur dann hat die militärische und sicherheitspolitische Kooperation mit Rußland eine Zukunft. Nur dann hat die KSE-Anpassung eine politische Chance. Angesichts der vielen offenen Fragen kann aber auch ein Scheitern der KSE-Anpassung und des KSE-Vertrages nicht mehr ausgeschlossen werden.

Inhalt

	Seite
1. Einleitung	1
2. Das bisherige Begrenzungskonzept: Konventionelle militärische Stabilität zwischen Bündnissen	6
2.1 Staatengruppenbeschränkungen/Staatengruppenobergrenzen	7
2.2 Regionale Beschränkungen/Obergrenzen	7
2.3 Hinlänglichkeitsregel	10
2.4 Nationale Höchststärken	11
2.5 Ergänzende stabilisierende Maßnahmen: Die Depotregel	11
2.6 Informationsaustausch und Inspektion	12
2.7. Gemeinsame Beratungsgruppe	12
3. Sicherheitspolitischer Wandel und konventionelle militärische Stabilität	13
3.1 Auflösung des Warschauer Paktes	13
3.2 Zerfall der Sowjetunion	14
3.3 Sowjetisch-russische Truppenabzüge	16
3.4 Änderung der Flankenregel	16
3.5 Erweiterung der NATO	18
4. Das neue Begrenzungskonzept: Konventionelle militärische Stabilität für ein Bündnis und für unabhängige Staaten?	20
4.1 Nationale Beschränkungen/Nationale Obergrenzen	23
4.2 Territoriale Beschränkungen/Territoriale Obergrenzen	24
4.3 Der Flexibilitätsmechanismus: Begrenzung temporäre Überschreitungen	26
4.3.1 <i>Höhere temporäre Überschreitungen gegenüber Nicht-KSE-Staaten?</i>	27
4.3.2 <i>Manöver</i>	29
4.3.3 <i>UN- oder OSZE-mandatierte Einsätze von Friedenstruppen</i>	29
4.4 Neue Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland?	29
4.5 Änderung (Anhebung) territorialer Beschränkungen?	31
4.6 Stationierungsbeschränkungen?	32
4.7 Integration der Flankenbeschränkungen	33

4.8	Zukunft der Depotbeschränkungen	34
4.9	Anpassung der Transitregel	35
4.10	Verbesserung des Datenaustauschs und der Verifikation	36
4.11	Ergänzende stabilisierende Maßnahmen	37
5.	Zum Stand der Verhandlungen	38
6.	Perspektiven eines möglichen Kompromisses	39
6.1	Alternativen für die Beschränkung neuer Stationierungstruppen?	40
6.1.1	<i>Einfrieren der territorialen Obergrenzen?</i>	40
6.2.1	<i>Stationierungsbeschränkungen?</i>	41
6.2.3	<i>Begrenzung der militärischen Flexibilität: Anhebung territorialer Obergrenzen oder temporäre Überschreitungen?</i>	43
6.2	Flankenregelung	44
6.3	Weitere vertrauensbildende Maßnahmen	45
7.	Vorrang für kooperative Sicherheit	47
	Abkürzungen	50

Schaubilder:

- Die Entwicklung der vom KSE-Vertrag erfaßten Waffenbestände (TLE) im Verhältnis zur nationalen Höchststärke von 1992 - 1998 für Staatengruppen und ausgewählte Einzelstaaten 5
- Das System regionaler Obergrenzen der westlichen Staatengruppe am Beispiel der Panzer 9
- Das System regionaler Obergrenzen der östlichen Staatengruppe am Beispiel der Panzer 9
- Das neue Konzept nationaler und territorialer KSE-Beschränkungen 25

Karten:

- Das KSE-Regionalkonzept 10
- NATO-Vorschlag vom 20. Februar 1997 für eine Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland 30

1. Einleitung

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa¹ (KSE-Vertrag) hatte ursprünglich zum Ziel, die Gesamtzahl der konventionellen Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt in Europa - vom Atlantik bis zum Ural - zu halbieren. Überraschungsangriffe und umfassende Offensivoperationen sollten so künftig verhindert werden. Deshalb vereinbarten die damaligen Mitglieder beider Allianzen am 19. November 1990 eine paritätische Begrenzung der Potentiale beider "Staatengruppen". Die Beschränkungen erstrecken sich auf fünf Kategorien der an Land stationierten Waffensysteme: Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme (ab 100 mm Rohrdurchmesser), Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge. Aufgrund des Zerfalls des östlichen Bündnisses und der Auflösung der Sowjetunion konnte der Vertrag erst mit einigen Verzögerungen am 17. Juli 1992 vorläufig und vier Monate später endgültig in Kraft treten. Beide "Staatengruppen" durften nach Abschluß der 40-monatigen Reduzierungsphase nicht mehr als jeweils 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriesysteme, 2.000 Kampfhubschrauber und 6.800 Kampfflugzeuge besitzen. Insgesamt wurden dabei über 50.000 Waffensysteme abgerüstet. Die Verwendung des neutralen Begriffs "Staatengruppe" (statt Bündnis) war bereits eine Reaktion auf die sich abzeichnende Auflösung des Warschauer Paktes. Damit sollte die konzeptionelle Struktur des Vertrages (Gegenüberstellung zweier Bündnisse) noch gerettet, zugleich aber auch die neue politische Unabhängigkeit der ostmitteleuropäischen Länder betont werden.

Der KSE-Vertrag hat wesentlich dazu beigetragen, den sicherheitspolitischen Wandel in Europa zu stabilisieren. Er stellte einen Rahmen dafür bereit, die Sicherheitsprobleme der deutschen Vereinigung, die Auflösung der östlichen Militärallianz und den Zerfall der Sowjetunion zu regeln. Darüber hinaus haben sich der Abbau einer kaum noch zu finanzierenden militärischen Konfrontation, der Austausch regelmäßiger Informationen und Daten über die Streitkräfte des ehemaligen Gegners, die nicht ablehnbare Vor-Ort-Kontrolle der Streitkräfte wichtiger europäischer Staaten als Kernelemente des neuen europäischen Sicherheitssystems erwiesen. Konventionelle Rüstungskontrolle und der politische Wandel in Europa haben das Risiko zwischenstaatlicher militärischer Auseinandersetzungen in Europa erheblich vermindert. Zugleich ist das KSE-Regime eine Voraussetzung dafür, daß die nukleare Abschreckung für die europäische Sicherheit dauerhaft an Bedeutung verloren hat und die dahinter stehenden Potentiale ohne Sicherheitsverlust drastisch abgebaut werden konnten und immer noch reduziert werden. Gäbe man diese Errungenschaften preis, wüchse das Risiko, wieder in die alten Antagonismen oder in eine eher national orientierte Gleichgewichtspolitik mit all ihren Gefahren zurückzufallen.

Gleichwohl zeigt sich zunehmend, daß der Vertrag aufgrund seiner überkommenen bipolaren Bündnisstruktur - trotz mancher Korrekturen - auf die aktuellen und absehbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht oder nur unzureichend vorbereitet ist. Obwohl zum Beispiel der Ost-West-Konflikt schon lange überwunden ist, können wegen der veral-

¹ Vgl. Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990 (KSE-Vertrag), in: Auswärtiges Amt (Hg.), Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation, 7. Aufl., Bonn, November 1990, S. 252-279.

teten Vertragsstruktur derzeit keine weiteren Staaten dem KSE-Regime beitreten. Auch hatte man bei der Verabschiedung des Beschränkungskonzeptes von KSE noch nicht bedacht, daß im Rahmen der kooperativen Sicherheit multinationale Streitkräfte auf der Grundlage eines UN- oder OSZE-Mandates zur Krisenprävention, für das Krisenmanagement oder zur Friedenskonsolidierung eingesetzt würden. Da derzeit die Waffen solcher Streitkräfte unter die Begrenzungen des KSE-Vertrages fallen, könnte er sich als Hindernis für künftige friedenserhaltende Missionen erweisen, wenn sie nicht bald davon ausgeklammert werden.²

Am deutlichsten hat die NATO-Erweiterung die Unzulänglichkeiten des Vertrages offengelegt und damit politisch den entscheidenden Anstoß zu seiner Überarbeitung gegeben. Denn der Beitritt einiger ehemaliger Mitglieder des Warschauer Paktes zur NATO ist mit der veralteten Gruppenstruktur und dem Regionalkonzept von KSE kaum noch zu vereinbaren. Zugleich drohte die Erweiterung den alten Ost-West-Gegensatz wieder zu beleben. Um einer solchen Entwicklung zu begegnen, soll die Allianzenerweiterung rüstungskontrollpolitisch so eingehegt werden, daß sie von anderen Staaten nicht als zusätzliche militärische Bedrohung wahrgenommen werden kann. Rußland will das in erster Linie durch Regelungen erreichen, die die Verlegung neuer westlicher Truppen und ihrer militärischen Infrastruktur nach Mitteleuropa (MOE) verhindern. Damit soll den neuen Mitgliedern die militärische Integration in das westliche Bündnis verwehrt werden. Die NATO und die Beitrittsstaaten wollen dagegen kein Zwei-Klassen-System im Bündnis etablieren. Der Beistandsartikel (Artikel 5 des NATO-Vertrages) soll uneingeschränkt auch für die neuen Mitglieder gelten: Das schließt das Recht ein, westliche Streitkräfte stationieren und entsprechende Infrastrukturmaßnahmen vorbereiten zu dürfen, obwohl derzeit keinerlei Stationierungsabsichten bestehen. Die KSE-Anpassung soll dazu dienen, die unterschiedlichen Interessen Rußlands und der NATO-Staaten unter einen Hut zu bringen. Dabei ist auf der Basis der gegenwärtigen militärischen Lage zu klären, unter welchen Bedingungen die NATO wieviel westliche Streitkräfte in den neuen Mitgliedsländern einsetzen kann, ohne daß dies von anderen Staaten und besonders von Rußland als militärische Bedrohung wahrgenommen wird.

Das Paritätsprinzip ist für das neue Begrenzungskonzept nicht mehr anwendbar. Deshalb haben sich die KSE-Mitgliedsstaaten schon in den Mandatsverhandlungen zur KSE-Anpassung Ende November 1996 darauf verständigt, die inzwischen erreichten rüstungskontrollpolitischen Fortschritte und den aktuellen militärischen Status quo als Grundlage für die neuen Gespräche zu akzeptieren. Das Festschreiben des aktuellen militärischen

² Beim KSE-1A-Abkommen, das die Begrenzung der Personalstärke der KSE Mitglieder regelt, werden die Soldaten, die unter einem Mandat der UN oder OSZE operieren, schon von den Beschränkungen ausgenommen. Der auf Basis eines UN-Mandats erfolgende Bosnien-Einsatz berührt den KSE-Vertrag. Die USA versorgen ihre Truppen in Bosnien auch vom KSE-Mitglied Ungarn aus und haben zu diesem Zweck Waffen aus Deutschland dorthin verlegt. Da ihre Zahl nicht sehr hoch ist, und die ungarischen Waffenbestände die nationalen Höchststärken Ungarns deutlich unterschreiten, gab es genügend Spielraum für diese Verlegung. Hätte es diesen Spielraum nicht gegeben, hätten die USA und Ungarn mit weiteren ostmitteleuropäischen KSE-Staaten der Zentralregion darüber verhandeln müssen, ob sie Teile ihrer nationalen Höchststärken für die Stationierung von US-Truppen zeitweise an Ungarn abtreten. Die regionalen Obergrenzen der östlichen Zentralregion hätten dabei nicht überschritten werden dürfen.

Status quo schafft aber für sich noch keine militärische Stabilität, selbst wenn die neuen KSE-Waffenobergrenzen zahlenmäßig teilweise deutlich unter den bisherigen Restriktionen liegen werden. Unter Stabilität wird hier verstanden, daß künftig destabilisierende militärische Kräftekonzentrationen nicht nur gegenüber einem Bündnis, sondern auch gegenüber unabhängigen Ländern verhindert werden müssen.³ Es geht schließlich auch um die Sicherheit von Staaten, die sich nicht in die politische Abhängigkeit von Moskau begeben möchten, aber auch dem westlichen Bündnis (noch) nicht beitreten können oder dürfen. Chancen für eine Verbesserung ihrer Sicherheit sind durchaus vorhanden. Denn will Rußland die politische Attraktivität der NATO-Erweiterung reduzieren, muß es die Sicherheitsbedürfnisse seiner Nachbarstaaten ernst nehmen. Die NATO ihrerseits muß neue sicherheitspolitische Wege beschreiten, weil sie ihre traditionellen Insignien der Bündnissolidarität (Stationierungstruppen) angesichts der fehlenden militärischen Bedrohung nicht mehr einfach auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen kann.

Ein strukturelles Dilemma der KSE-Anpassung ist dabei, daß Mitglieder eines Militärbündnisses, wenn sie ihren Beistandsverpflichtungen glaubhaft nachkommen wollen, mindestens einen Teil ihrer Potentiale mobil einsetzen können müssen. Diese Fähigkeiten rüstungskontrollpolitisch zu erhalten, ist mit den Sicherheitsbedürfnissen von unabhängigen Einzelstaaten nur schwer zu vereinbaren, weil gegen sie gerichtete destabilisierende Streitkräftekonzentrationen weiterhin möglich bleiben. Es muß daher nach einem Kompromiß gesucht werden, der die Bündnisverteidigung noch glaubwürdig gewährleistet, zugleich aber auch gefährliche Streitkräftekonzentrationen gegenüber Einzelstaaten verhindert.

Dieses Dilemma wird durch den wachsenden Unilateralismus der USA und besonders des US-Kongresses noch verschärft. Einerseits wollen die USA keine wesentlichen zusätzlichen Lasten und Kosten für die Sicherheit Europas - etwa im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung - übernehmen, andererseits möchten sie sich weiterhin maximale militärische Handlungsmöglichkeiten in Europa sichern. Beides läßt sich auf der Grundlage multilateral organisierter Rüstungskontrolle nicht realisieren. Die USA werden sich bei der KSE-Anpassung entscheiden müssen, ob sie unilateralem militärischen Handeln oder der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa den Vorrang für die Sicherheit in Europa zubilligen.

Die KSE-Anpassungsverhandlungen, die im Januar 1997 aufgenommen wurden, finden daher in einem schwierigen Umfeld statt, in dem viele für Europa relevante sicherheitspolitische und militärische Entwicklungen noch nicht sicher zu prognostizieren sind. Gleichwohl können sie einen erheblichen Einfluß auf die aktuellen Gespräche ausüben. Einmal ist das Verhältnis zwischen OSZE und NATO nach wie vor ungeklärt. Während die USA vorran-

³ Mit einem rein quantitativ orientierten Beschränkungsansatz läßt sich nicht jede Art von destabilisierender Kräftekonzentration zwischen Staaten verhindern. Er muß z.B. durch Aktivitätsbeschränkungen für Manöver ergänzt werden (Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen). Darüber hinaus bedarf es der Notifikation, Beobachtung und Kontrolle von erlaubten militärischen Kräfteansammlungen, um rechtzeitig Warnung über eine mißbräuchliche Nutzung militärischer Truppen zu erhalten und mögliche militärische Reaktionen einzuleiten. Militärische Stabilität ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für (außen)politische Stabilität. Soweit hier der Begriff der Stabilität verwendet wird, bezieht er sich nur auf militärische Stabilität.

gig die NATO unterstützen, setzt Rußland mehr auf die OSZE. Die übrigen europäischen Staaten lassen sich dazwischen einordnen. Bei der rüstungskontrollpolitischen Einbettung der Erweiterung und der Überarbeitung des Datenaustauschs und des Verifikationsregimes von KSE kann dieses ungeklärte Verhältnis noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Im militärischen Bereich sind mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der NATO-Erweiterung vielfältige Veränderungen und Reformen angestoßen worden. Beispielsweise werden im Frühjahr 1998 zwischen der NATO und ihren neuen Mitgliedern die neuen Streitkräfteziele festgelegt. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die NATO-Beitrittsstaaten ihre neuen KSE-Obergrenzen verbindlich benennen können. Auch die in Rußland seit Mitte 1997 endlich begonnene Militärreform wird den KSE-Verhandlungsprozeß beeinflussen. Zwar will Rußland schon jetzt seine Streitkräfte von derzeit 1,5 Mio. um 300.000 auf 1,2 Mio. Soldaten bis Anfang 1999 reduzieren, doch besagt das wenig. Denn die meisten militärischen (auch russischen) Beobachter gehen davon aus, daß Rußland aus finanziellen Gründen auf Dauer einen derartigen Streitkräfteumfang nicht halten kann. Angaben von 500.000 bis 900.000 Mann sind als realistischer einzuschätzen. Auseinandersetzungen darüber könnten den internen Entscheidungsprozeß mit negativen Folgen für die KSE-Anpassung verzögern. Ähnliches gilt für die internen Debatten um die neue Kommandostruktur. Sollten zum Beispiel die paramilitärischen Verbände (Truppen des Innenministeriums) in die regulären Streitkräfte integriert werden, hätte dies auch Auswirkungen für die Beschränkungen der paramilitärischen Streitkräfte im KSE-Vertrag.⁴

Die USA überprüfen ebenfalls ihre langjährige Verteidigungsplanung und stehen vor der Aufgabe, neue Prioritäten setzen zu müssen. Ähnliches gilt für den Defense Review in Großbritannien, der mit dem Amtsantritt der neuen Labour-Regierung Anfang Mai 1997 initiiert wurde. Die USA müssen sich entscheiden, ob sie längerfristig ihre globalen Machtansprüche auch künftig auf eine starke Militärpräsenz im Ausland stützen wollen, oder ob sie mehr auf weitreichende und schnell einsetzbare Potentiale zur militärischen Machtprojektion setzen. Je nachdem, welche Option die USA wählen, werden sie entweder ihre Streitkräfte in Europa weiter drastisch abbauen oder auch künftig etwas mehr als eine Division präsent halten. Die USA haben in Europa ein Korps mit zwei Divisionen stationiert. Davon ist eine Division aus Kostengründen nicht mehr voll präsent. Großbritannien kann nicht See- und Luftstreitkräfte, eine nukleare Abschreckungskomponente und Landstreitkräfte im gegenwärtigen Umfang dauerhaft unterhalten. Obwohl England das Kommando für die alliierten Krisenreaktionskräfte innehat und dafür den größten Teil seiner Landstreitkräfte bereitstellt, ist deshalb ihre Zukunft ungewiß. Diese militärischen Entwicklungen haben schon jetzt ihre Spuren in den Anpassungsverhandlungen hinterlassen.

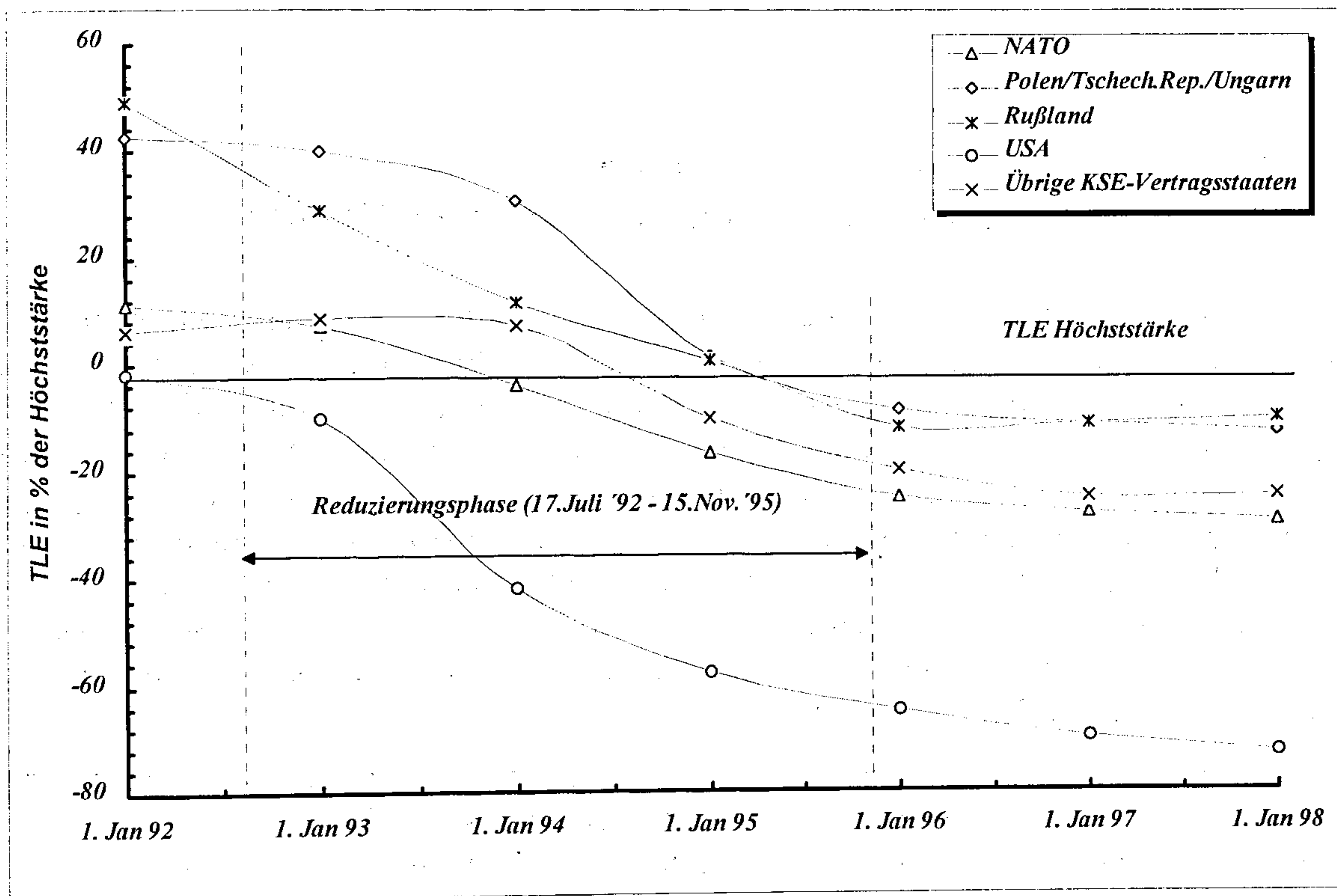
Der von den KSE-Verhandlungen eingeleitete und durch den politischen Wandel beförderte Streitkräfteabbau hat die Zukunft der Wehrpflichtarmeen in Europa fragwürdig werden lassen. Die Streitkräfte werden kleiner und die Wehrdienstzeiten der Wehrpflichtigen werden immer kürzer, um der Wehrgerechtigkeit zu genügen. Gleichzeitig verlängern sich

⁴ Artikel XII des KSE-Vertrages begrenzt die Ausrüstung paramilitärischer Verbände, um eine Umgehung der Begrenzungen von regulären Streitkräften zu verhindern. Im Falle einer Unterstellung paramilitärischer Einheiten unter einem regulären Kommando ließen sich die Begrenzungen in Artikel XII deutlich absenken. Vgl. KSE-Vertrag, a.a.O. (Anm. 1), S. 271.

durch neue Aufgaben - wie Auslandseinsätze - und durch die technisch immer aufwendigere Ausrüstung die Ausbildungszeiten. Diesem Dilemma läßt sich nur durch die Einführung einer Berufs- und Freiwilligenarmee abhelfen. Ihre Personal- und Ausrüstungsstärke wird aber aus Kostengründen deutlich geringer sein müssen als bei den heutigen Armeen. Allgemein ist damit eine weitere Absenkung der Streitkräftepotentiale in Europa vorgezeichnet, was die Anpassung des KSE-Vertrages eigentlich erleichtern soll.

Der Spielraum für eine Absenkung der Waffenobergrenzen ist groß. Die folgende Graphik, die auch die Ergebnisse des Daten- und Informationsaustausches für den 1. Januar 1998 berücksichtigt, zeigt deutlich, in welchen Prozentumfängen die Obergrenzen von einzelnen Vertragsmitgliedern und Staatengruppen inzwischen unterschritten werden. Allein die NATO-Staaten besitzen inzwischen über 25.100 Waffensysteme oder fast 32 Prozent weni-

Die Entwicklung der vom KSE-Vertrag erfaßten Waffenbestände (TLE) im Verhältnis zur nationalen Höchststärke von 1992 - 1998 für Staatengruppen und ausgewählte Einzelstaaten⁵



⁵ Die Darstellung beruht auf einer Auswertung der jährlichen Zusammenstellungen des KSE-Daten- und Informationsaustausches von Dorn Crawford, Conventional Armed Forces in Europe (CFE) - A Review and Update of Key Treaty Elements, ACDA, Washington, DC, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997. Die aktuelle Erhöhung der russischen Bestände ist darauf zurückzuführen, daß Rußland mehrere hundert Waffen in den Flanken zusätzlich "außer Dienst gestellt" hat als dies nach dem Vertrag zulässig ist. Die Erhöhung der Waffenbestände bei den "übrigen KSE-Staaten" ist eine Folge des ungelösten Konfliktes um Nagorni-Karabach. Sowohl Armenien als auch Aserbaidshan konnten deshalb ihren Reduzierungsverpflichtungen noch nicht nachkommen.

ger als die Summe der Obergrenzen der westlichen Staatengruppe beträgt. Da die Summe der Obergrenzen der drei NATO-Beitrittsstaaten nur bei etwas über 13.100 und ihre Gesamtbestände bei knapp 11.500 Waffensystemen liegen, gibt es für die NATO-Staaten keinen triftigen Grund, warum die bestehenden Obergrenzen der westlichen Staatengruppe mit der NATO-Erweiterung überschritten werden sollen.

Schließlich ist mit der Überwindung des Ost-West-Konfliktes eine neue Form der militärischen Zusammenarbeit in Europa angestoßen worden, die über die Bündniskooperation hinausgeht. Die Basis dafür bildet das 1993 begonnene Programm der Partnerschaft für den Frieden und die erst im Mai 1997 ratifizierte Grundakte zwischen Rußland und der NATO. Langfristig könnte die Weiterentwicklung der militärischen Zusammenarbeit, wenn sie auf der Grundlage einer einheitlichen europäischen Sicherheitsstruktur erfolgen sollte, die sicherheitspolitischen Funktionen der konventionellen Rüstungskontrolle ersetzen. Solange jedoch diese einheitliche sicherheitspolitische Struktur allenfalls in Umrissen existiert und die militärische Zusammenarbeit noch in ihren Anfängen steckt, wird konventionelle Rüstungskontrolle ihre Daseinsberechtigung behalten.

2. Das bisherige Beschränkungskonzept: Konventionelle militärische Stabilität zwischen Bündnissen

Der KSE-Vertrag sollte vom Atlantik bis zum Ural zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt ein sicheres und stabiles Gleichgewicht der konventionellen Streitkräfte auf niedrigerem Niveau schaffen. Sein Ziel war es, künftig jede Form der konventionellen militärischen Auseinandersetzung zwischen den Bündnissen und ihren Mitgliedern zu verhüten. Folglich ist das bisherige Beschränkungskonzept in erster Linie darauf ausgelegt, zwischen zwei militärischen Bündnissen Stabilität herzustellen. Es dient nicht dazu, zwischen unabhängigen Einzelstaaten militärische Stabilität aufzubauen. Das KSE 1A-Abkommen,⁶ das die Mannschftsstärken auf nationaler Basis beschränkt, ist schon eher an der Sicherheit von Einzelstaaten orientiert. Das KSE-Regime basiert zusammengefaßt auf folgenden Regeln und Bestimmungen:

- Einer *Begrenzungsregel* (Staatengruppenobergrenzen), die die davon erfaßten Waffenkategorien und die Höhe des erlaubten Waffenbestandes definiert.
- Eine *Verteilungsregel* (regionale Obergrenzen), die festlegt, wieviel Waffen wo konzentriert werden dürfen.
- Eine *Präsenzregel* (Depotbeschränkungen), die den Umfang der in Depots einzulagernden Waffen bestimmt, und damit frühzeitige Warnindikatoren für eine umfassende Mobilisierung liefert.

⁶ Vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (PIB) (Hg.), Bulletin, Nr. 79 (17. Juni 1992), Bonn, 1992, S. 753-759.

- Eine *Informationsregel*, die alle Teilnehmer zum jährlichen Informationsaustausch über ihre Waffenbestände und Streitkräfte verpflichtet, um die Angaben zu überprüfen und zugleich Vertrauen zu bilden.
- Eine *Inspektionsregel*, die Vor-Ort die nicht ablehnbare Kontrolle der Bestände gewährt.
- Eine *Verfahrensregel*, die ein Gremium benennt, das sich um Probleme bei der Vertragsauslegung, Vertragsstreitigkeiten, Verletzung von Vertragsbestimmungen und Änderungen des Vertrages kümmert.

2.1 Staatengruppenbeschränkungen/Staatengruppenobergrenzen

Die Staatengruppenbeschränkungen legen die erlaubte Gesamtzahl der Waffen fest, über die jede Staatengruppe (Bündnis) verfügen darf. Das Anwendungsgebiet des Vertrages wird dabei ausgehend von den Mitgliedstaaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Paktes in zwei Gruppen unterteilt (siehe auch Karte zur regionalen Aufteilung S. 10). Zur westlichen Staatengruppe gehören: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Türkei und die USA. Zur östlichen Staatengruppe gehören heute: Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Moldawien, Polen, Rumänien, Rußland (mit der Region Kaliningrad und den Militärbezirken Leningrad, Moskau, Nordkaukasus und Wolga), Slowakei, Tschechien, Ukraine, Ungarn und Weißrußland. Bei den Streitkräften Kanadas, Rußlands und den USA werden nur die in Europa dislozierten Waffensysteme erfaßt. Stellvertretend für die Kampfkraft konventioneller Streitkräfte werden die fünf wichtigsten an Land stationierten konventionellen Hauptwaffensysteme begrenzt: Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie (ab 100 mm Rohrdurchmesser), Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber.

2.2 Regionale Beschränkungen/Obergrenzen

Die Staatengruppenbeschränkungen lösen noch nicht das Problem einer gefährlichen Konzentration militärischer Potentiale. Denn theoretisch erlauben sie jeder Staatengruppe, ihre Streitkräfte und Waffen an jedem Punkt ihres Gebietes zu versammeln. Deshalb wurde das Gebiet jeder Staatengruppe in vier Zonen unterteilt: "Erweiterte Region Mitte", "Region Mitte", "Zentralregion" und "Flankenregion" (siehe Schaubild auf S. 9 und Karte auf S. 10). In der ehemaligen UdSSR wurden die Zonen durch die Grenzen der sowjetischen Militärbezirke (MB) definiert. Sonst entsprechen die Abgrenzungen der Zonen jeweils den Staatsgrenzen der zugehörigen Staaten. Darüber hinaus gibt es wegen der Größe der ehemaligen Sowjetunion noch eine zusätzliche Beschränkung für den früher strategisch bedeutsamen Militärbezirk Kiew in der östlichen "Region Mitte". Regionale Beschränkungen beziehen sich nur auf die drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte: Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artillerie, da Landstreitkräfte das entscheidende Element sind, um fremdes Land zu erobern und zu besetzen. Bei Flugzeugen und Hubschraubern

wurde wegen ihrer großen Beweglichkeit und schwierigen Verifikation auf solche Beschränkungen verzichtet.

Das regionale Beschränkungskonzept weist eine Besonderheit auf. Das Gebiet der westlichen Staatengruppe wird ausgehend vom Atlantik bis nach Zentraleuropa in drei ineinander verschachtelte Zonen unterteilt, die nach Zentraleuropa hin immer kleiner werden und die militärische Handlungsfähigkeit, je näher man der alten Ost-West-Grenze in Zentraleuropa kommt, immer stärker beschränken.⁷ Die "Erweiterte Region Mitte" schließt auch die "Region Mitte" und die darin enthaltene Zentralregion ein. Die Obergrenzen der "Erweiterten Region Mitte" beinhalten folglich auch die der "Region Mitte" und der "Zentralregion". Das Gleiche gilt für die östliche Staatengruppe ausgehend vom Ural.

Je näher man entweder dem Ural oder dem Atlantik kommt, desto stärker dürfen militärische Kräfte wieder konzentriert werden. Dadurch sollten sowjetische Truppenabzüge aus Ostmitteleuropa und Deutschland erleichtert und die UdSSR zugleich zu einer stabilitätskonformen Rückverlagerung ihrer Streitkräfte angehalten, sowie ausreichender Spielraum für amerikanische Verstärkungen in Westeuropa geschaffen werden. Große Truppenansammlungen weit entfernt von der Ost-West-Grenze waren sicherheitspolitisch viel weniger problematisch als in ihrer Nähe.

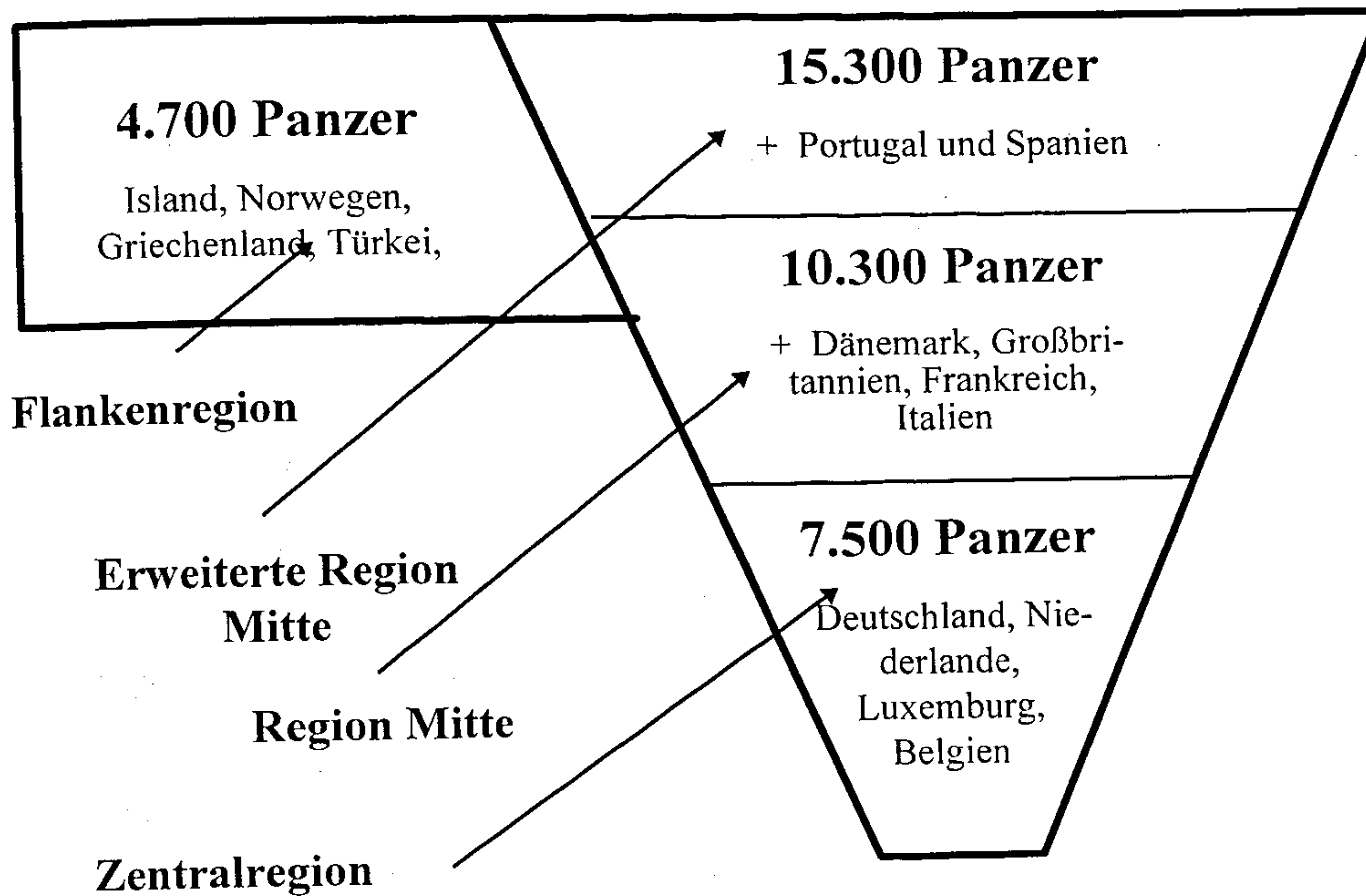
Diese zum Atlantik (und zum Ural) hin wachsenden regionalen Beschränkungen waren auf die Flankenregion des westlichen Bündnisses nicht anwendbar.⁸ Die bloße Vergrößerung der "Region Mitte" oder der "Erweiterten Region Mitte" durch die Flankenregion hätte destabilisierende Konsequenzen gehabt. Bei einer Vergrößerung der "Region Mitte" um die Flanke hätten dort beispielsweise bis zu 15.000 und bei einer entsprechenden Vergrößerung der "Erweiterten Region Mitte" bis zu 20.000 Panzer von der früheren Sowjetunion gegen die westlichen Flankenstaaten konzentriert werden können. Die UdSSR wäre hier wegen ihrer geographischen Nähe militärisch eindeutig im Vorteil gewesen, den die USA mit ihren Verstärkungen wegen der großen Entfernung zur Flankenregion nicht hätten ausgleichen können. Aus Stabilitätsgründen war daher wie in der Zentralregion eine separate Beschränkung der Flankenstaaten geboten. Dabei wurden die Nord- und die Südflanke zu einer Region zusammengefaßt, um den norwegischen Bedenken vor einer möglichen Isolierung im Bündnis zu begegnen. Zusätzlich wurden in dieser Region durch eine Initiative Norwegens die Verstärkungsmöglichkeiten auf eine (AMF)-Brigade⁹ je Land und eine Division je Staatengruppe beschränkt, um die militärischen Optionen der Sowjetunion zu beschneiden.

⁷ Vgl. KSE-Vertrag, a.a.O. (Anm. 1), Artikel IV, S. 259-261. Ebenso: Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich/Nikolaus Meyer Landrut, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden, 1994, S. 121. Diese Quelle wird künftig nur noch als "KSE-Kommentar" zitiert.

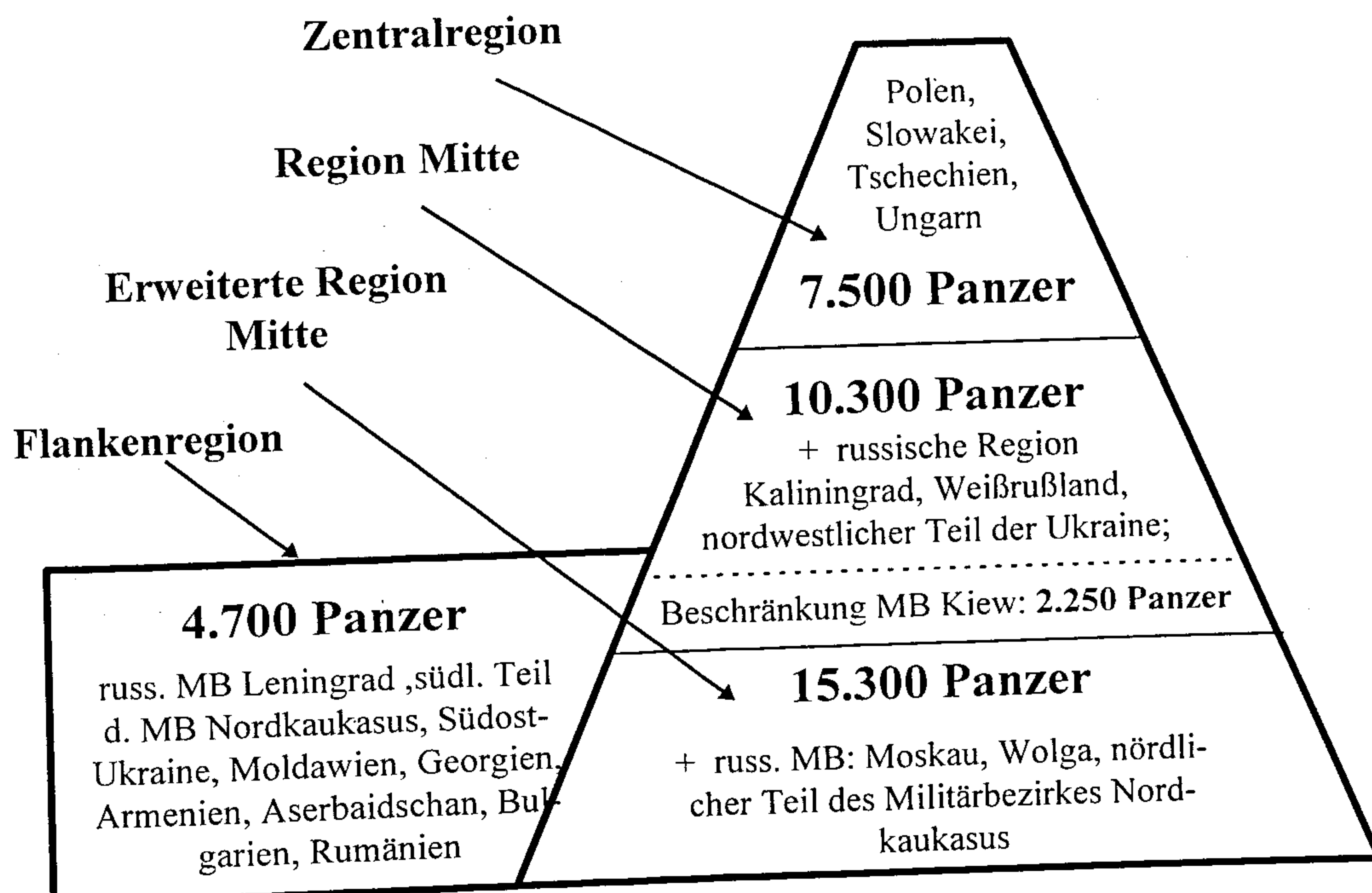
⁸ Vgl. KSE-Kommentar, a.a.O. (Anm. 7), S. 121.

⁹ Danach sind ausgehend von den damaligen militärischen Planungen für die Allied Mobile Force (AMF= beweglicher Eingreifverband Europa) 153 Panzer, 241 ACVs und 140 Artilleriesysteme für temporäre Überschreitungen in einem Vertragsstaat und 459 Panzer, 723 ACVs und 420 Artilleriesysteme für eine Gruppe von Vertragsstaaten vorgesehen. Vgl. KSE-Vertrag, a.a.O. (Anm. 1), S. 262. Art. V, Zif. 1, B und C.

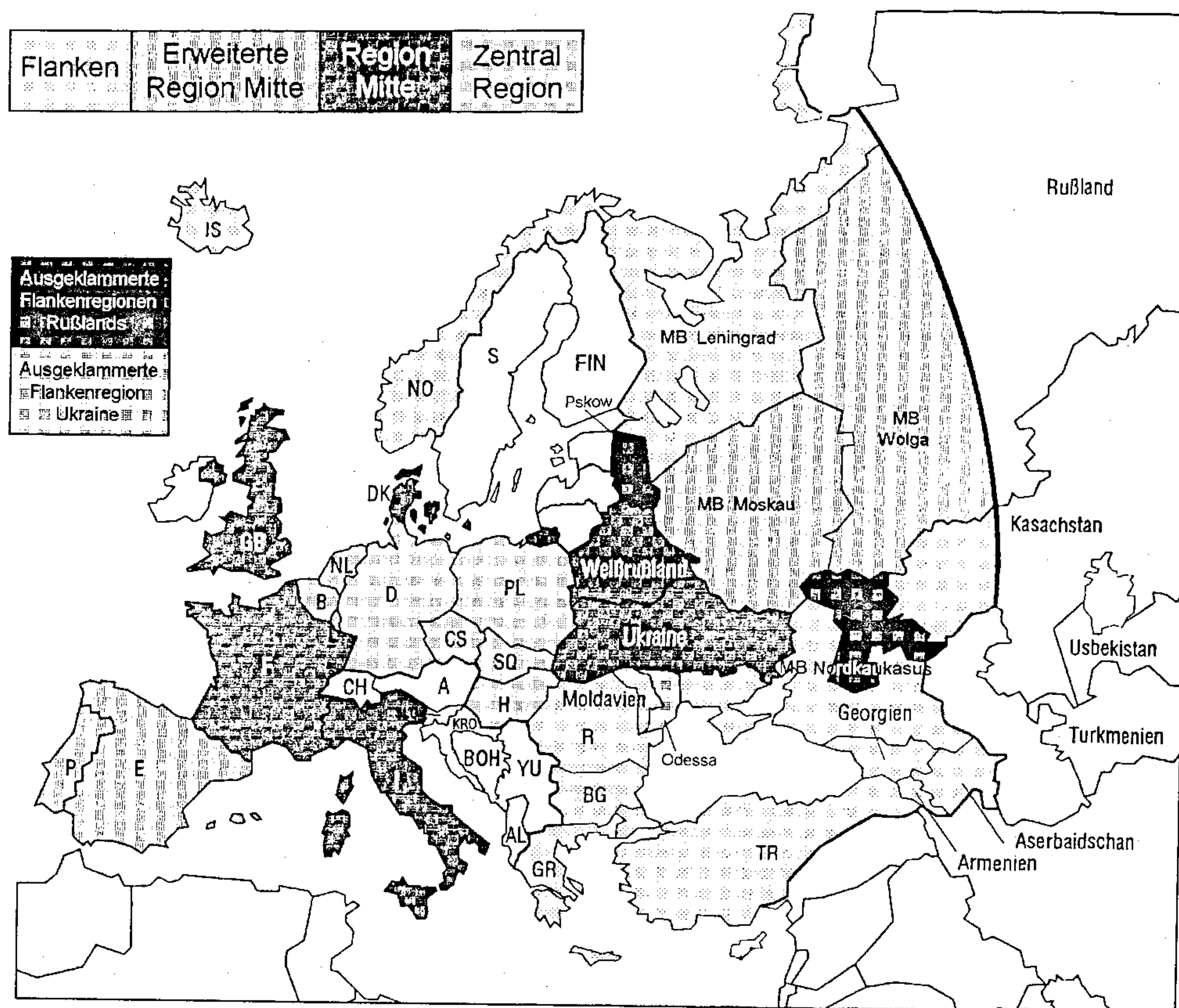
Das System regionaler Obergrenzen der westlichen Staatengruppe am Beispiel der Panzer



Das System regionaler Obergrenzen der östlichen Staatengruppe am Beispiel der Panzer



Das KSE-Regionalkonzept



Quelle: Eigene Darstellung

2.3 Hinlänglichkeitsregel

Es handelt sich hier um eine Sonderregel, die in erster Linie dazu diente, die militärische Macht der ehemaligen UdSSR in Europa einzuhegen und die Unabhängigkeit der MOE-Staaten zu stärken. Die Hinlänglichkeitsregel legt fest, daß kein KSE-Mitglied mehr als ein Drittel aller Waffen im Anwendungsgebiet (und nicht mehr als zwei Drittel einer Staaten-gruppe) besitzen darf. Sie hat die Aufteilung der nationalen Höchststärken in der östlichen Staatengruppe erleichtert. Die Obergrenzen dieser Regel betragen: 13.300 Panzer, 20.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 13.700 Artilleriewaffen, 5.150 Kampfflugzeuge, und 1.500 Kampfhubschrauber.¹⁰ Schließlich sollte diese Regel den sowjetischen Generalstab zu einer defensiven Restrukturierung seiner konventionellen Streitkräfte anhalten und damit die Stabilität in Europa fördern.

¹⁰ Ebenda, S. 263.

2.4 Nationale Höchststärken

Nationalstaaten sind völkerrechtlich die eigentlichen Akteure des KSE-Vertrages. Sie teilen sich jährlich die Daten über ihre eigenen Waffenbestände mit, führen Inspektionen durch und legen dafür die nationalen Inspektionsquoten fest. Sie waren für die Durchführung der Abrüstungsmaßnahmen verantwortlich. Für diese Aufgaben mußten zuvor die Gruppenobergrenzen unter Beachtung der regionalen Beschränkungen auf die einzelnen Staaten jeder Gruppe aufgeteilt werden. Diese von den Vertragsstaaten mitgeteilten Obergrenzen wurden nationale Höchststärken (maximum national level of holdings = MNLH) genannt. Sie sind nicht rechtlich verbindlich festgeschrieben und somit nicht Teil des völkerrechtlich gültigen Begrenzungssystems. Sie hatten anfangs mehr den Charakter einer Konvention, die für die Durchführung des Vertrages wichtig war, und sie sind auf dieser Basis rechtlich im Vertrag geregelt.¹¹ Mit der Auflösung des Warschauer Paktes (1990/91), des Zerfalls der Sowjetunion (Ende 1991) und der Aufspaltung der Tschechoslowakei in Tschechien und die Slowakei (1993) hat die Zahl unabhängiger Einzelstaaten deutlich zugenommen. Hierdurch ist die politische Bedeutung nationaler Höchststärken ständig gewachsen.

Innerhalb einer Staatengruppe dürfen diese Höchststärken auch erhöht werden, vorausgesetzt, ein anderes Gruppenmitglied ist gleichzeitig mit einer entsprechenden Reduzierung einverstanden und die Gruppenobergrenzen und regionalen Beschränkungen werden beachtet. Eine solche Änderung muß aber allen Vertragsstaaten mitgeteilt werden. Einseitige über die Reduzierungsverpflichtungen hinausgehende Abrüstungsmaßnahmen bedürfen jedoch keiner Genehmigung. Sie können allerdings ohne die Erlaubnis des reduzierenden Staates nicht zur Erhöhung der nationalen Höchststärken von anderen Regimeteilnehmern verwendet werden. Die nationalen Höchststärken tragen so trotz ihrer geringeren Verbindlichkeit zur Stabilität bei, weil sie detaillierter und differenzierter als die regionalen Obergrenzen die Verteilung militärischer Kräfte festlegen und nicht ohne weiteres angehoben oder überschritten werden dürfen.

2.5 Ergänzende stabilisierende Maßnahmen: Die Depotregel

Eigentlich wurde diese Regel für die in Westeuropa (in Belgien, Niederlande, Bundesrepublik Deutschland) eingelagerten US-Waffenbestände entwickelt. Die in Depots eingelagerten Waffen konnten erst nach dem Einfliegen amerikanischer Soldaten genutzt werden. Sie sollten den militärischen Vorteil der regionalen Nähe der UdSSR kompensieren. Da die Sowjetunion wegen ihrer geographischen Nähe solche Lager nicht benötigte, sollte sie so zu einer Kaderung (Reduzierung der personellen Präsenz) ihrer Verbände angehalten werden. Dies würde dem westlichen Bündnis zusätzliche Warnzeit und eindeutige Warnindikatoren liefern, sollte die Sowjetunion ihre Truppen in größerem Umfang mobilisieren.

¹¹ Hier ist besonders auf Artikel VII zu verweisen, der die Änderung nationaler Höchststärken regelt. Ebenda, S. 263f.

Jede Staatengruppe mußte 3.500 Panzer (von 15.300), 2.700 gepanzerte Kampffahrzeuge (von 24.100) und 3.000 Artilleriewaffen (von 14.000) in ausgewiesenen ständigen Depots lagern und so den aktiven Verbänden entziehen. Diese Beschränkungsregel gilt nicht für die Flankenregion, sondern nur für die "Erweiterte Region Mitte".¹² Damit waren die "Region Mitte" und die "Zentralregion" in diese Maßnahme eingebunden.¹³ Das Beschränkungskonzept hat zur Folge, daß einseitige Abrüstungsmaßnahmen, die die Bestände unter die vereinbarten Obergrenzen reduzieren, zu einer Entwertung der Depotregel führen. Anders ausgedrückt: Wenn eine Staatengruppe in der "Erweiterten Region Mitte" nur noch 11.800 Panzer, 21.400 gepanzerte Kampffahrzeuge und 11.000 Artilleriewaffen oder weniger besitzt, muß sie die Depotregel nicht mehr beachten.

2.6 Informationsaustausch und Inspektion

Jährlich müssen die Bestände der vom Vertrag erfaßten Waffen einschließlich ihrer Beschreibung mit Angabe des Dislozierungsortes und der aktuellen Gliederung der Land- und Luftstreitkräfte allen Teilnehmern offengelegt werden. Nach anfänglichen Schwierigkeiten ist dies inzwischen zur Routine geworden. Der Datenaustausch bildet die Grundlage für die Kontrolle der Streitkräfte. Die Waffenbestände und die ausgewiesenen ständigen Depots unterliegen regelmäßig der nicht ablehnbaren Inspektion vor Ort. Ergänzend sind ablehnbare Verdachtsinspektionen zulässig. Beide Maßnahmen tragen vor allem auf zwischenstaatlicher Ebene zur Informationsverbesserung über den Zustand der Streitkräfte anderer (Nachbar-)Staaten bei und wirken vertrauensbildend. Sie werden von vielen Staaten als neue unverzichtbare Kernelemente der Sicherheit betrachtet, die es vor dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht gab. Sie haben auf zwischenstaatlicher Ebene auch die Bedeutung großer Potentialunterschiede relativiert und Fehlwahrnehmungen im Zuge des sicherheitspolitischen Wandels verhindert oder begrenzt. Selbst wenn beispielsweise auf dem Papier Rußland immer noch als stärkste Militärmacht in Europa erscheinen mag, läßt es sich bei den Vor-Ort-Inspektionen kaum verbergen, in welchem schlechtem Zustand mittlerweile ihre Streitkräfte sind.

2.7 Gemeinsame Beratungsgruppe

Die gemeinsame Beratungsgruppe (Joint Consultative Group) wurde geschaffen, um die Probleme bei der Vertragsauslegung und sonstige Streitfragen konsensual zu lösen. Sie war

¹² Lediglich für die Sowjetunion wurde hier eine Ausnahme im ehemaligen Militärbezirk Odessa und dem Militärbezirk Leningrad zugelassen. Ebenda, S. 259-60 und vgl. KSE-Kommentar o.o.A. (Anm. 7), S. 124-126.

¹³ Die Sowjetunion hatte ihre mobilisierungsabhängigen Verbände mit den dazugehörigen Waffendepots nur auf ihrem eigenen Territorium stationiert. Die Integrierung der Depotbeschränkungen in der Erweiterten Region Mitte ermöglichte es, die Unterschiede in der Dislozierungsstruktur der Depots zwischen NATO und der ehemaligen UdSSR auszugleichen.

und ist auch für die Regelung von Vertragsänderungen zuständig, soweit diese nicht der Ratifizierung durch die Teilnehmerstaaten bedürfen. Die gemeinsame Beratungsgruppe stellt für alle Mitglieder ein ständiges Dialogforum bereit, in dem nicht nur Fragen diskutiert werden, die für die Umsetzung des Vertrages wichtig sind, sondern auch andere sicherheitspolitische Probleme informell angesprochen werden können. Das vermindert die Gefahr von Fehlwahrnehmungen und Mißverständnissen und trägt so ebenfalls zur Stabilität bei.

3. Sicherheitspolitischer Wandel und konventionelle militärische Stabilität

3.1. Auflösung des Warschauer Paktes

Die zwischen 1989 und 1990 eingetretenen sicherheitspolitischen Veränderungen hatten das ursprünglich auf zwei Militärbündnisse bezogene Beschränkungskonzept mehr und mehr fragwürdig werden lassen. Schon vor der Unterzeichnung des KSE-Vertrages im November 1990 zeichnete sich die Auflösung des östlichen Bündnisses in sechs unabhängige Staaten (Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Sowjetunion) ab. Die regionalen Beschränkungen würden dabei nur begrenzt zur militärischen Stabilität zwischen den neuen unabhängigen Nationalstaaten und vor allem gegenüber Moskau beitragen, weil sie viel zu hoch und für diesen Zweck nicht konzipiert waren. Im Falle einer Rückkehr der Sowjetunion zum alten Herrschaftssystem konnte ihre Nähe und ihr zahlenmäßiges militärisches Übergewicht die neu gewonnene politische Unabhängigkeit und Demokratisierung der MOE-Staaten schnell wieder bedrohen, zumal die sowjetischen Truppenabzüge noch anstanden. Die ostmitteleuropäischen KSE-Staaten (besonders Bulgarien und Rumänien) wollten daher ihre nationalen Höchststärken drastisch anheben, um dieser Gefahr begegnen zu können. Doch der zwischen den Staatengruppen schon ausgehandelte Begrenzungsrahmen und die Demarchen mehrerer westlicher Staaten verhinderten dies in der Schlußphase der Verhandlungen.¹⁴ Die neuen rüstungskontrollpolitischen Instrumente des Datenaustauschs, und die von Ungarn angeregte Möglichkeit, auch Streitkräfte der eigenen Staatengruppe den Verifikationsmaßnahmen zu unterwerfen, milderten etwas die Sicherheitsprobleme der MOE-Länder.¹⁵ Zugleich gab es Überlegungen, die na-

¹⁴ Die westlichen Staaten hatten zuvor schon einer Anhebung der Staatengruppenobergrenzen - z.B. bei den gepanzerten Kampffahrzeugen von 28.000 auf 30.000 - zugestimmt, um den Spielraum für die Ostmitteleuropäer zu erhöhen, waren aber zu weitergehenden Konzessionen nicht mehr bereit. Vgl. KSE-Kommentar a.a.O. (Anm. 7), S. 129.

¹⁵ Die UdSSR mußte allerdings nicht mehr als fünf Inspektionen durch Mitglieder der östlichen Staatengruppe akzeptieren. Um diese gruppeninterne Beschränkung zu umgehen, boten die NATO-Staaten ab 1993 den osteuropäischen KSE-Staaten in einem Kooperationsprogramm die Teilnahme an ihren Inspektionen an. Vgl. ausführlich: John Albert, NATO and Cooperative Implementation of CFE, in: Catherine McArdle Kelleher/Jane M.O. Sharp/Lawrence Freedman (Hg.), *The Treaty on Conventional*

tionalen Höchststärken durch eine völkerrechtliche Festlegung zwischen den Mitgliedsstaaten der östlichen Staatengruppe aufzuwerten und so ihre stabilisierende Wirkung zu stärken. Entsprechende Bemühungen scheiterten jedoch vor der Unterzeichnung von KSE.

Schon damals war vielen Verhandlungsteilnehmern klar, daß der Vertrag mit dieser Struktur auf Dauer kaum überleben würde. Auf eine grundlegende Anpassung an die neuen sicherheitspolitischen Verhältnisse oder Neuverhandlungen wurde jedoch verzichtet. Man befürchtete, daß die Sowjetunion diese nutzen könnte, die ihr auferlegten drastischen Reduzierungsverpflichtungen wieder in Frage zu stellen. Der Sicherheitswert der sowjetischen Abrüstungsmaßnahmen war höher einzuschätzen als ein den neuen politischen Gegebenheiten angepaßtes Beschränkungssystem.

3.2 Zerfall der Sowjetunion

Der Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 in insgesamt 15 Nachfolgestaaten, von denen zunächst 11 im Anwendungsgebiet¹⁶ des KSE-Vertrages lagen, verschärften das Stabilitätsproblem in Ostmitteleuropa. Niemand wußte anfangs, ob die aus der Auflösung entstandenen Staaten die Rechtsnachfolge bei KSE antreten würden oder ob dort ein neuer unregelter militärischer Wildwuchs drohte, der angesichts der instabilen politischen Lage die Wahrscheinlichkeit militärischer Auseinandersetzungen erhöht hätte. Von einem Teil der neuen Staaten (darunter auch der Ukraine) wurde die Zugehörigkeit zur ehemaligen UdSSR oder zur östlichen Staatengruppe zudem sehr kritisch gesehen. Die 1991 unabhängig gewordenen drei baltischen Staaten lehnten aus diesem Grund ihren Anteil an der Rechtsnachfolge des KSE-Vertrages sogar ab. Rußland akzeptierte dies unter der Bedingung, alle Waffen an Rußland zurückzugeben.¹⁷

Diese politischen Veränderungen ließen das regionale Beschränkungssystem in der östlichen Gruppe noch fragwürdiger werden. Die zu Rußland gehörende Region Kaliningrad wurde nun zu einem Problem. Sie ist das einzige Territorium, das Rußland in der "Region Mitte" verbleibt, besitzt jedoch keine separate Begrenzung. Rußland könnte dort einen erheblichen Teil der aus Ostmitteleuropa abgezogenen Waffen konzentrieren, ohne daß dies durch den KSE-Vertrag verhindert wird.¹⁸ Polen und die drei baltischen Staaten (letztere

Armed Forces in Europe: The Politics of Post-Wall Arms Control, Baden-Baden, 1996, S. 279-281. Die NATO-Staaten verzichten untereinander auf Inspektionen.

¹⁶ Dazu gehörten Lettland, Estland, Litauen, Ukraine, Weißrußland, Kasachstan, Moldawien, Armenien, Georgien und Aserbaidshan.

¹⁷ Vgl. Statement by the Chairman of the Joint Consultative Group, Vienna, 18 October 1991, in: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Arms Control Section, Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents, May, 1996, S. 151-153.

¹⁸ Zum 1.1.97 hätten Rußland bis zu 2.775 Panzer, 7.805 ACVs und 1.925 (einschließlich der Depotbestände) dort stationieren können. Mit dem Wegfall des Regionalkonzeptes könnte Rußland theoretisch sogar sein gesamtes künftiges Militärpotential in Kaliningrad dislozieren. Diese Zahl ist jedoch nur eine theoretische Größe, da den russischen Streitkräften schon jetzt die hohen Kosten der Versorgung (Transitkosten durch Litauen oder Kosten des Schiffstransports) ihrer Truppenbestände Probleme bereitet.

sind allerdings keine KSE-Mitglieder) fordern deshalb eine separate Beschränkung für Kaliningrad.

Die Ukraine mußte auf ihrem Territorium eine separate Beschränkung des ehemaligen sowjetischen Militärbezirks Kiew¹⁹ und eine Flankenbeschränkung des ehemaligen sowjetischen Militärbezirks Odessa hinnehmen, die unter den neuen politischen Rahmenbedingungen militärisch keinen Sinn mehr ergaben. Außerdem war die Hinlänglichkeitsregel zur Beschränkung der sowjetischen Militärmacht mit ihrem Zerfall hinfällig geworden. Zugleich verbesserte die Aufteilung der sowjetischen konventionellen Streitkräfte in sieben Nachfolgestaaten die Sicherheit der MOE-Staaten deutlich. Dazu trug auch die Unabhängigkeit Weißrußlands und der Ukraine bei, die die Distanz zur Russischen Föderation vergrößerte. Die Bildung einer Konföderation zwischen Weißrußland und Rußland im April 1997 hat dies inzwischen wieder etwas relativiert.

Obwohl durch diese Entwicklungen der Druck zu einer Vertragsanpassung wuchs, hielt man am bisherigen Konzept fest. Denn im Grundsatz stellte sich das gleiche Problem wie bei der Auflösung des Warschauer Paktes. Der KSE-Vertrag war noch nicht in Kraft getreten und Neu- oder Anpassungsverhandlungen hätten von Rußland wiederum zur Aufgabe seiner Reduzierungsverpflichtungen genutzt werden können. Wollten die Nachfolgestaaten vermeiden, daß Rußland sich seiner anteiligen Abrüstungsverpflichtungen entledigte, war es besser, an der bisherigen Vertragsstruktur festzuhalten. Die Aufteilung der sowjetischen Waffenbestände und der sowjetischen Reduzierungsverpflichtungen im Rahmen der Vertragsbegrenzungen würde schließlich auch ihrer Sicherheit zugute kommen. Der Datenaustausch und die (gruppeninternen) Inspektionsrechte wirkten auch hier zusätzlich stabilisierend.

Die acht Nachfolgestaaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine, Kasachstan²⁰, Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbaidschan) vereinbarten - nach starkem westlichen Druck - am 15. Mai 1992 im Abkommen von Taschkent die Aufteilung der sowjetischen Höchststärken.²¹ Die dort beschlossenen Regelungen wurden am 5. Juni 1992 bei einer Außeror-

Die Kasernenanlagen und Depots sind zudem in einem derart desolaten Zustand, daß sie ohne vorherige Instandsetzung und Modernisierung für Verstärkungen kaum nutzbar erscheinen.

¹⁹ Diese Beschränkung hatte früher die wichtige Funktion, zu große sowjetische Kräftekonzentrationen in einer Region zu verhindern, die sowohl für Südeuropa als auch für Westeuropa große strategische Bedeutung besaß. Im ehemaligen Militärbezirk Kiew dürfen nicht mehr als 2.250 Panzer, 2.500 ACVs und 1.500 Artilleriesysteme vorhanden sein. Vgl. KSE-Vertrag, a.a.O. (Anm. 1), S. 261.

²⁰ Bei Kasachstan reicht nur ein kleiner Zipfel im Südwesten in das Anwendungsgebiet. Es hat dort keine Waffen disloziert, die unter die Beschränkungen fallen.

²¹ Vgl. Agreement on the principles and procedures for the implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Taschkent, 15 May 1992, in: CFE Treaty and Related Documents, a.a.O. (Anm. 17), S. 184-193; ebenso Pal Dunay, CFE and the CIS: The difficult road to ratification, Frankfurt a.M., 1993, PRIF Reports 29. Die Aufteilung der Reduzierungsverpflichtungen erfolgte erst später in der JCG.

entlichen Konferenz der Teilnehmerstaaten in den KSE-Vertrag aufgenommen²² und bildeten die Grundlage für das in Kraft treten am 17. Juli 1992.

3.3 Sowjetisch-russische Truppenabzüge

Die neue politische Unabhängigkeit der MOE-Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes führte auch zum Abzug der sowjetischen Stationierungstruppen aus diesen Ländern. Nach dem Zerfall der UdSSR übernahm Rußland diese Verpflichtung in vollem Umfang und zog zusätzlich die russischen Truppen aus den drei baltischen Staaten ab. Bis Mitte der neunziger Jahre waren diese Abzüge, die zum Teil auch russische Truppen in den Nachfolgestaaten betrafen, weitgehend abgeschlossen. Bei der Festlegung der Gruppenobergrenzen und regionalen Beschränkungen des KSE-Vertrages konnte dies nicht mehr berücksichtigt werden, zumal der Umfang der Rückführungen 1990 noch nicht feststand.

Diese politisch bedingten Truppenrückzüge haben besonders in Ostmitteleuropa zu einem drastischen Streitkräfteabbau geführt, der auch die Beschränkungen der östlichen Zentralregion fragwürdig werden ließ. In dieser Region blieben nach Abzug der russischen Streitkräfte und Abschluß der Vertragsreduzierungen nur noch höchstens 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.600 Artilleriesysteme übrig, obwohl die Obergrenzen mit 7.500 Panzern, 11.250 gepanzerten Kampffahrzeugen und 5000 Artilleriesystemen deutlich darüber liegen.

Zwischen der östlichen und der westlichen Zentralregion entstand zwar ein erhebliches militärisches Ungleichgewicht, dem aber aus politischen Gründen keine Bedeutung mehr zukam. Die Visegrad-Staaten fühlten sich von der NATO nicht bedroht. Außerdem veranlaßten die sowjetisch-russischen Truppenabzüge die NATO-Staaten zu zusätzlichen einseitigen Reduzierungen in der westlichen Zentralregion. Deshalb liegen die Waffenbestände in der Zentralregion beider Staatengruppen seit dem Abschluß der Reduzierungen (November 1995) deutlich unter den regionalen Obergrenzen. Sie sind daher für die aktuelle Sicherheitslage weitgehend irrelevant. Eine Anpassung erscheint bald geboten, soll die Effizienz des Regimes nicht beschädigt werden.

3.4 Änderung der Flankenregel

Die Auflösung des östlichen Bündnisses und der Zerfall der Sowjetunion führten für Rußland zu einer drastischen Verkleinerung seines KSE-Anwendungsgebietes und zu einer grundlegenden Änderung der Verteilung seiner Streitkräfte. Das regionale Beschränkonzept verursachte dabei neue Disproportionen. Im Westen mußten die russischen Streitkräfte bis auf die Region Kaliningrad, die Militärbezirke Baltikum, Weißrußland, Kiew

²² Vgl. Final Document of the Extraordinary Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Annex A, Oslo 5. Juni 1992, in: CFE Treaty and Related Documents, a.a.O. (Anm. 17), S. 155-159.

und Karpaten und im Süden die Militärbezirke Odessa und Transkaukasus aufgeben werden. Rußland verlor dadurch fast sein gesamtes Territorium in der östlichen Region Mitte und Teile an der Südflanke. Selbst wenn durch diese Veränderungen auch die russische Flankenregion kleiner wurde, ihr Anteil am gesamten russischen KSE-Anwendungsgebiet wuchs. Russische Offiziere wiesen darauf hin, daß sie in der Flankenregion, obwohl sie nun 50 Prozent ihres Anwendungsgebietes umfasse, nur 14 Prozent ihrer Panzer, 6 Prozent ihrer gepanzerten Kampffahrzeuge und 25 Prozent ihrer Artillerie dislozieren dürften. Dagegen können sie in der Region Kaliningrad, die mit 15.000 km² nur 0,5 Prozent des russischen Anwendungsgebietes beinhaltet, mehr als das Dreifache an Panzern und mehr als das Sechsfache an gepanzerten Kampffahrzeugen stationieren.²³

Mitglieder des russischen Generalstabs wiesen auch auf die unsichere Lage im Kaukasus hin und auf die hohen Kosten neuer Infrastruktureinrichtungen in unwegsamen Gebieten für die abzuziehenden Truppen in den neben Moskau noch verbliebenen Militärbezirken Ural und Wolga. Im Kaukasus dagegen seien solche Einrichtungen vorhanden. Die Ukraine schloß sich der Forderung mit einer prinzipiell ähnlichen Begründung an.²⁴

Obwohl hierzu die Gespräche schon 1993 begannen, konnte erst auf der KSE-Überprüfungskonferenz vom 15.-31. Mai 1996 eine Regelung gefunden werden²⁵, die am 15. Mai 1997 in Kraft trat. Danach wird sowohl in Rußland als auch in der Ukraine das Gebiet, für das die bisherigen Flankenbeschränkungen gelten, verkleinert (siehe auch Karte, S. 10). Zusätzlich wurden für die ursprüngliche Flankenregion erhöhte Obergrenzen festgelegt, die jedoch Rußland erst ab dem 31. Mai 1999 einhalten muß. Zwischenzeitlich gelten die aktuellen Bestände als Beschränkung. Um den Sicherheitsbedürfnissen der übrigen Flankenstaaten entgegenzukommen, akzeptierte Rußland ergänzend separate Höchststärken in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge für jedes aus der Flankenregion herausgenommene Gebiet und ist zu einem häufigeren Datenaustausch (halbjährlich statt jährlich) bereit.

²³ Vgl. Hans-Joachim Schmidt, Die Flankenfrage, HSKF-Standpunkt, 13/95, Frankfurt a.M., 1995, S. 5. Siehe auch die folgende Anmerkung.

²⁴ Vgl. Jeffrey D. McCausland, The CFE Treaty: A Cold War Anachronism?, U.S. Army War College, Carlisle, 1995, S. 16-18. Hier spielten die hohe Kosten der Truppenverlegung von der Region Odessa in die Karpaten eine wichtige Rolle.

²⁵ Neben der Region Pskow (Nordflanke) werden im Süden die Regionen Wolgograd, Astrachan und der östliche Teil von Rostow mit einem Korridor zu dem großen Wartungsdepot bei Kuschewskaya aus der Flankenregel herausgenommen und separat beschränkt. Um Rußland entgegenzukommen, treten die neu ausgehandelten Obergrenzen (Panzer: 1.800; ACVs: 3.700; Artillerie: 2.400) für die ursprüngliche Flankenregion erst ab dem 31. Mai 1999 in Kraft. Zwischenzeitlich gelten die aktuell gemeldeten Bestände als Obergrenze. Insbesondere die Beschränkung der gepanzerten Kampffahrzeuge war umstritten. Rußland hatte seine Forderung von mehr als 4.000 Systemen in der Konferenz auf 3.900 abgesenkt, die USA und die Türkei wollten anfangs nur 3.200 zugestehen. Bei den gepanzerten Kampffahrzeugen wurden außerdem aus Stabilitätsgründen Untergrenzen für die einzelnen aus der Flanke herausgenommenen Regionen vereinbart. Für die Ukraine wurde analog die Region Odessa aus der Flanke ausgeklammert und dort der Bestand auf 400 Panzer, 400 ACVs und 350 Artilleriesysteme beschränkt. Vgl. Final document of the first conference to review the operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Vienna, 15 - 31 May 1996, S. 7-10, Annex A.

Die Kaukasusstaaten (Georgien und Aserbaidshan) und Moldawien kritisieren dies als eine einseitige Bevorzugung Rußlands, da ihnen eine adäquate Erhöhung ihrer Obergrenzen als Mitglieder der Flankenregion nicht zugestanden wurde. Sie sehen durch die wachsenden militärischen Handlungsmöglichkeiten Rußlands ihre Unabhängigkeit bedroht und befürchten, daß diese Änderung eine Stationierung russischer Truppen auf ihrem Territorium erleichtern könnte. Obwohl sie keine KSE-Mitglieder sind, betrachten auch die drei baltischen Staaten diese Änderung (Verkleinerung des russischen Militärbezirkes Leningrad im Norden) als Verschlechterung ihrer Sicherheitssituation. Aus Sicht dieser Kleinstaaten besteht gegenüber dem mächtigen Rußland ein Stabilitätsproblem, das aber von KSE allein wegen der großen Unterschiede in den militärischen Potentialen nicht zu regeln ist. Zugleich haben die Flankenbeschränkungen mit der Auflösung der Sowjetunion erheblich an Bedeutung gewonnen und stellen gerade für die Kleinstaaten am Rande Rußlands ein unverzichtbares Element ihrer Sicherheit dar.

3.5 Erweiterung der NATO

Die Ausdehnung der NATO bedeutet zunächst einmal, daß die bisher noch zutreffende Definition der westlichen Staatengruppe hinfällig und die der östlichen noch fragwürdiger werden wird. Mit der Aufnahme neuer Mitglieder (aus der östlichen Staatengruppe) in das westliche Bündnis läßt sich politisch der Staatengruppenansatz in seiner jetzigen Form nicht mehr erhalten. Daraus haben Rußland und die NATO unterschiedliche Schlußfolgerungen gezogen. Während das westliche Bündnis die Staatengruppenobergrenzen völlig zugunsten nationaler Beschränkungen aufgeben will²⁶, wollte Rußland zunächst ein auf Militärallianzen bezogenen Begrenzungsansatz (Bündnishinlänglichkeitsregel) beibehalten.²⁷ Die westlichen Staaten lehnen eine Gesamtobergrenze für das Bündnis jedoch ab, da ein Ende des Öffnungsprozesses nicht abzusehen ist. Auch die MOE-Staaten sind dagegen, fürchten sie doch, daß dies ihren NATO-Beitritt erschweren oder beschränken könnte. Rußland verweist aber darauf, daß gerade angesichts der Vergrößerung der westlichen Allianz destabilisierende Streitkräftekonzentrationen wieder möglich werden und daher eine Einhegung ihrer militärischen Macht notwendig ist.

Ob destabilisierende Streitkräftekonzentrationen wieder möglich werden, hängt davon ab, wie sich die jeweiligen Erweiterungsvarianten auf das regionale Beschränkungssystem auswirken. Die Aufnahme von drei der vier Visegrad-Staaten ist unter Stabilitätsgesichtspunkten noch nicht das Problem. Im Rahmen der Beschränkungen für die östliche Zentralregion wäre eine Erhöhung der bestehenden nationalen Höchststärken ohne Zustimmung Rußlands nicht möglich. Außerdem können in der östlichen Zentralregion die durch die russischen Truppenabzüge entstandenen Spielräume zwischen den regionalen Obergrenzen

²⁶ Vgl. Statement by the Representative of the Federal Republic of Germany to the Joint Consultative Group on behalf of the Delegations of Belgium, (...) and the United States of America, Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, Vienna, 20 February 1997, S. 1.

²⁷ Vgl. Statement by V.N. Kulebyakin, Head of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Vienna, 23 April 1996, S 6-7.

und der Summe der nationalen Höchststärken (von Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) vom westlichen Bündnis ohne russische Erlaubnis nicht genutzt werden.²⁸ Auch die Aufnahme Bulgariens oder Rumäniens in die NATO würde unter Stabilitätskriterien keine Schwierigkeiten aufwerfen, da die separate Beschränkung der östlichen Flankenregion deren Potentiale strikt begrenzt. Die Limitierung der Verstärkungen an den Flanken auf ein sehr niedriges Niveau wirkt hier sogar zusätzlich stabilisierend. Es gibt deshalb in Rußland auch eine Gruppe von Rüstungskontrollfachleuten, die den KSE-Vertrag trotz NATO-Erweiterung nicht ändern möchte.²⁹

Die Stabilitätsprobleme fangen erst an, wenn unabhängige Staaten aus der östlichen Region Mitte oder Länder in das Bündnis aufgenommen werden, die nicht am KSE-Regime teilnehmen. Der Beitritt der Ukraine wäre weniger problematisch, da hier die separaten Restriktionen des ehemaligen sowjetischen Militärbezirks Kiew und der südöstlichen Flankenregion stabilisierend wirken (siehe S. 15 und 17). Würde aber Weißrußland sich politisch wieder an Westeuropa orientieren und eines Tages der Allianz beitreten, hätte die NATO nach dem geltenden Beschränkungssystem das Recht, dort auch das gesamte militärische Potential der drei (oder später vier) Visegrad-Staaten zu konzentrieren.

Hinzu kommen die baltischen Staaten (Lettland, Estland, Litauen), Finnland, Schweden, Österreich, Slowenien und Albanien, die entweder schon den Wunsch nach einer NATO-Mitgliedschaft geäußert haben oder entsprechende politische Schritte diskutieren. Diese Gruppe von Staaten würde überhaupt keine Beschränkungen beachten müssen. Besonders der Beitritt Finnlands und der drei baltischen Länder dürfte aus russischer Sicht problematisch sein, da sie an Rußland angrenzen. Außerdem erhielte die NATO mit dem Beitritt der baltischen Staaten die Möglichkeit, die russische Enklave Kaliningrad militärisch zu kontrollieren. Diese negativen sicherheitspolitischen Folgen der Erweiterung ließen sich jedoch begrenzen, wenn alle Staaten, die der Allianz beitreten, grundsätzlich zur Teilnahme am KSE-Regime angehalten werden.

²⁸ Am Beispiel der Kategorie der Panzer sei dies erläutert: Die Summe der nationalen Höchststärken der vier Visegrad-Staaten beträgt bei dieser Kategorie in der östlichen Zentralregion 4.000. Die regionale Obergrenze liegt bei 7.500. Die Differenz von 3.500 Systemen wurde früher von der sowjetischen Westgruppe der Truppen voll ausgefüllt und mit der Vereinbarung von Taschkent weitgehend unter den sieben KSE-Nachfolgestaaten der UdSSR aufgeteilt. Westliche Streitkräfte können derzeit nur im Rahmen der nationalen Höchststärken der MOE-Staaten nach Ostmitteleuropa verlegt werden, wenn bei diesen Ländern der Waffenbestand unter den jeweiligen Höchstgrenzen liegt.

²⁹ Zu dieser Gruppe gehören KSE-Experten des russischen Generalstabs und Mitglieder der russischen KSE-Delegation.

4. Das neue Beschränkungskonzept: Konventionelle militärische Stabilität für ein Bündnis und für unabhängige Staaten?

Auf Drängen Rußlands haben die übrigen KSE-Staaten nach langem Zögern in der ersten Überprüfungskonferenz der Anpassung des KSE-Vertrages Ende Mai 1996 zugestimmt. Um zu verhindern, daß der Vertrag insgesamt in Frage gestellt wird, wurden zunächst Gespräche über den Umfang und die Parameter des Anpassungsprozesses aufgenommen. Diese konnten Anfang Dezember 1996 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Lissabon mit dem Mandat für die Anpassungsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. Man einigte sich, das bisherige Beschränkungskonzept als Ausgangsbasis für seine Fortentwicklung zu betrachten.³⁰ Die bestehenden Gruppenobergrenzen und regionalen Beschränkungen sollen im neuen Begrenzungssystem nicht überschritten werden.

Dies war sowohl Rußland als auch den Flankenstaaten sehr wichtig. Rußland möchte mit der Erhaltung des bisherigen Beschränkungskonzeptes auch weiterhin das westliche Bündnis in seiner militärischen Handlungsfähigkeit beschneiden und neue Truppen in der Nähe seiner Grenzen verhindern. Die Flankenstaaten möchten auf die Beschränkungen der russischen Streitkräfte an der Nord- und Südflanke nicht verzichten, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. Die NATO-Staaten und die MOE-Länder haben ebenfalls ein Interesse daran, daß Rußland als Reaktion auf die Erweiterung keine zusätzlichen Truppen an seinen Westgrenzen oder in Weißrußland stationiert.³¹

Die Erklärung der NATO-Staaten im Dezember 1996, auf die Stationierung nuklearer Waffen in den neuen Mitgliedsländern zu verzichten sowie das Gesprächsangebot zu einer NATO-Rußland Charta (die später in NATO-Rußland-Grundakte umbenannt wurde) wirkten sich positiv auf die KSE-Verhandlungen aus. Schon im Januar 1997 kam Rußland in bilateralen Gesprächen mit den USA und Deutschland überein, nach einem politischen Kompromiß bei der KSE-Anpassung zu suchen. Im gleichen Monat konstituierte sich in der Joint Consultative Group in Wien eine neue Arbeitsgruppe, die seither die Gespräche zur Änderung des KSE-Vertrages führt. Am 20. Februar 1997 legte das westliche Bündnis in Wien einen Vorschlag über die Grundelemente der KSE-Anpassung vor.³² Er enthielt neben dem neuen Beschränkungskonzept (wird noch im Detail beschrieben) das Angebot, die Summe der nationalen Höchststärken aller NATO-Mitglieder um eine noch unbestimmte Zahl abzusenken.³³ Rußland reagierte am 7. März 1997 grundsätzlich positiv auf

³⁰ Vgl. JCG (Ed.), Document adopted by the State Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe on the Scope and Parameters of the process commissioned in Paragraph 19 of the Final Document of the First CFE Treaty Review Conference, Vienna, 1 Dec. 1996, S. 4 u. 6.

³¹ Ebda, S. 6. Im letzten Kapitel des Mandates vereinbarten alle Parteien wechselseitige militärische Zurückhaltung während der Verhandlungen zu üben.

³² Vgl. Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, a.a.O. (Anm. 26).

³³ Aufgrund der fehlenden Bedrohung und der Haushaltsprobleme haben die westlichen Staaten ihre Waffenpotentiale insgesamt weit stärker abgerüstet, als sie nach dem KSE-Vertrag verpflichtet waren. Die Summe ihrer Bestände lag Anfang 1997 um mehr als 21.000 Systeme unter der westlichen Gruppenobergrenze. Es handelt sich folglich um kein echtes Reduzierungsangebot, sondern nur um eine Absenkung der nationalen Höchststärken in Richtung der aktuellen Waffenbestände.

den neuen Ansatz³⁴ und forderte konkrete Zahlen über den Umfang des westlichen Absenkungsangebotes. Die NATO-Staaten konkretisierten ihren Vorschlag am 16. März auf knapp 7.400 Waffensysteme, Rußland lehnte dies jedoch als zu gering ab.

Das Bündnis kam Rußland dafür in der Stationierungsfrage entgegen. Es erklärte am 14. März, die militärische Zusammenarbeit mit den neuen Bündnispartnern künftig eher in der militärischen Interoperabilität und im Ausbau der Infrastruktur als in der Stationierung bedeutender Truppen zu suchen.³⁵ Nur eine Woche später sprach sich Boris Jelzin auf dem amerikanisch-russischen Gipfel in Helsinki für eine ähnliche Zurückhaltung Rußlands aus. Um Rußland auch in der Frage des Ausbaus der militärischen Infrastruktur entgegen zu kommen, boten die NATO-Staaten am 16. April zusätzliche Transparenz bei neuen militärischen Infrastrukturvorhaben an.³⁶ Eine an sich geplante Rahmenvereinbarung zur KSE-Anpassung scheiterte zwar bei den Abschlußverhandlungen über die NATO-Rußland-Grundakte Mitte Mai 1997, trotzdem gab es Fortschritte: Rußland akzeptierte die "vorübergehende Stationierung westlicher Truppen in den Beitrittsstaaten" bei Krisen- und Verteidigungssituationen, für Einsätze von UN- oder OSZE-mandatierten Friedensstreitkräften und für Manöver.³⁷

Der amerikanische Präsident erklärte daraufhin am 12. Juni, daß das Bündnis sich zunächst nur um drei (Ungarn, Polen, Tschechien)³⁸ und nicht um fünf Staaten (plus Slowenien und Rumänien) erweitern würde, obwohl einige NATO-Staaten für eine größere Öffnung plädierten. Im westlichen Bündnis begann man bei KSE zugleich das eigene Absenkungsangebot auf 9.300 Waffensysteme zu erhöhen. Frankreich, Italien, Dänemark und Großbritannien waren am 26. Juni 1997 in Wien zu einer zusätzlichen einseitigen fünfprozentigen Absenkung ihrer nationalen Höchststärken bereit und weitere westliche Staaten stellten Reduzierungen in ähnlicher Höhe in Aussicht. Rußland soll durch die einseitige Verminderung der westlichen Höchststärken signalisiert werden, daß die Allianzstaaten nicht die Absicht haben, mit der kommenden Erweiterung ihre militärische Macht gegenüber Moskau auszubauen. Schon am 4. Juli - noch vor dem NATO-Gipfel - akzeptierte Rußland in den Wiener Verhandlungen auch grundsätzlich die "permanente Stationierung neuer Trup-

³⁴ Vgl. Statement by A.V. Grushko, Head of the Russian Delegation for Arms Control, in the Joint Consultative Group, Vienna, 7 March 1997, S. 1-3.

³⁵ Vgl. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Brussels, 27 May 1997, S. 13.

³⁶ Vgl. Proposal by Belgium, (...) and the United States of America on Transparency Measures on Infrastructure, Vienna, 16 April 1997, 2 Seiten. Die Transparenzmaßnahmen beziehen sich auf Flughäfen, Depots, Versorgungseinrichtungen, feste Luftverteidigungsstellungen, Übungsgebiete, Hauptquartiere und das NATO-Pipelinesystem. Sie sollen auch bestehende Infrastruktureinrichtungen einschließen, wenn die Lagerkapazität in Depots und die Parkflächen auf Flughäfen um 50 Prozent und mehr vergrößert sowie die Startbahn auf 1.500 m oder mehr verlängert wird, oder eine neue Startbahn hinzukommt.

³⁷ Vgl. Anm. 35, S. 14.

³⁸ Statement by Bill Clinton on NATO Enlargement 12 June, in: U.S. Information & Texts, 24/97, S. 9.

pen in den Beitrittsländern", möchte dies jedoch für alle Beitrittsstaaten auf die Ausrüstungsstärke von drei deutschen Brigaden³⁹ beschränken.

Diese Fortschritte bildeten die Grundlage dafür, sich in Wien, am 23. Juli 1997, im Grundsatz auf das neue Beschränkungssystem des KSE-Vertrages zu einigen.⁴⁰ Auf den bisherigen Staatengruppen- und Regionalansatz wird künftig bei den Beschränkungen verzichtet. Dabei hat Rußland auch seine Forderung nach einer Bündnishinlänglichkeitsregel⁴¹ für die NATO, die eine Variante der bisherigen Staatengruppenobergrenze darstellte, aufgegeben, aber durchgesetzt, daß alle Staaten den neuen Begrenzungen konsensual zustimmen müssen.⁴² Es erhält so die Gewißheit, rechtzeitig vor der Unterzeichnung der Vertragsänderungen über die neuen Höchstgrenzen informiert zu werden. Bei der Festlegung der neuen nationalen Beschränkungen, die nicht über die gegenwärtigen nationalen Höchststärken hinausgehen dürfen, sollen die substantziellen einseitigen Reduzierungen der Vertrags Teilnehmer gebührend berücksichtigt werden.

Ein neues Netzwerk nationaler und territorialer Obergrenzen, das im wesentlichen in Deutschland⁴³ konzipiert wurde, soll das gegenwärtige Begrenzungskonzept ersetzen. Im Detail sieht das neue Begrenzungskonzept bisher wie folgt aus.

³⁹ Damit lägen die Beschränkungen bei 106 Panzer, 120 ACVs und 34 Artilleriesysteme und somit unterhalb der bisherigen Flankenbeschränkungen für Verstärkungen (siehe Anm. 8). Zur besseren Einschätzung militärischer Verbandsstrukturen sei darauf hingewiesen, daß eine Brigade etwa 2.500 bis 8.000 Soldaten und 50 bis 150 Panzer umfassen kann. Eine Division besteht aus zwei bis drei Brigaden und hat eine Stärke von 7.500 bis 24.000 Mann. Ein Korps setzt sich aus zwei bis fünf Divisionen zusammen und beginnt bei etwa 20.000 bis 40.000 Soldaten. Je nach Verbandstyp (Infanterie-, Panzergrenadier-, Panzereinheit) und Land ist die Ausrüstung und Mannschaftsstärke allerdings sehr unterschiedlich.

⁴⁰ Vgl. Draft decision adopted by the States Parties to the CFE Treaty Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation, Vienna, 23 July 1997, 8 Seiten. Diese Quelle wird im folgenden als "Certain Basic Elements" zitiert.

⁴¹ In Rußland gab es je nachdem, wie man zur NATO-Erweiterung stand, unterschiedliche Vorstellungen über die Beschränkungen. Diejenigen, die die NATO-Erweiterung ablehnten, wollten eine Obergrenze, die möglichst nah an den niedrigen aktuellen NATO-Beständen lag, um eine Erweiterung zu verhindern. Andere, die bereit waren, die Erweiterung als nicht zu verhinderndes Übel zu akzeptieren und nach Kompromissen suchten, wollten eher an den aktuellen Gruppenobergrenzen für das westliche Bündnis festhalten, um ihm einen gewissen Spielraum für die Erweiterung einzuräumen. Beide Positionen finden sich interessanterweise im russischen KSE-Modernisierungsvorschlag. Vgl. Statement by V.N. Kulebyakin, a.a.O. (Anm. 26), S. 6-7 (Sufficiency), u. S. 8 (Limitations).

⁴² Vgl. Certain Basic Elements, a.a.O. (Anm. 40), S. 2, Zif. 5. Ursprünglich wollten die NATO-Länder ihre neuen nationalen Obergrenzen eigenverantwortlich bestimmen und den übrigen KSE-Mitgliedern nur mitteilen.

⁴³ Eine überarbeitete Fassung dieses Konzeptes wurde im Oktober 1996 im Bündnis verteilt. Vgl. Auswärtiges Amt (Hg.), Refined Regional Concept, Bonn, Oktober 1996, 8 Seiten.

4.1 Nationale Beschränkungen/Nationale Obergrenzen

Die Summe aller nationalen Obergrenzen bestimmt die Gesamtzahl der im Anwendungsgebiet erlaubten Waffen. Nationale Beschränkungen⁴⁴ erstrecken sich auf alle fünf Waffenkategorien: Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Im Unterschied zu den bisherigen nationalen Höchststärken beziehen sich diese aber nicht mehr auf das Territorium einer Staatengruppe sondern künftig auf das gesamte KSE-Gebiet. Das heißt, daß Waffen unter dieser Beschränkungsart in Zukunft KSE-weit disloziert werden dürfen. Außerdem soll die Höhe der nationalen Obergrenzen regelmäßig alle fünf Jahre auf den Überprüfungskonferenzen im Lichte der sicherheitspolitischen Entwicklungen geprüft und gegebenenfalls angepaßt werden.

Nationale Beschränkungen ersetzen folglich die Staatengruppenbeschränkungen und begrenzen die jeweiligen nationalen Waffenbestände eines KSE-Teilnehmers im Anwendungsgebiet. Daneben sollen die nationalen Obergrenzen änderbar sein. Wenn ein Land seine Obergrenzen erhöhen will, muß zugleich ein anderes Mitglied seine Obergrenzen entsprechend senken. Die westlichen Staaten wollen den schon bestehenden Änderungsmechanismus für nationale Höchststärken erhalten und auf die neuen nationalen Beschränkungen übertragen.⁴⁵ Da der Staatengruppenansatz aufgegeben wird, sind künftig Änderungen der nationalen Obergrenzen zwischen allen KSE-Teilnehmern möglich. Dies unterstützt eine einheitliche europäische Sicherheitsstruktur. Unter Stabilitätsgesichtspunkten ist diese Regelung nicht zu beanstanden, da solche Änderungen nur im Rahmen der territorialen Obergrenzen erfolgen sollen. Destabilisierende Kräftekonzentrationen sind damit weiterhin ausgeschlossen. Existiert durch einseitige Abrüstungsmaßnahmen ein Spielraum zwischen dem nationalen Waffenbestand und der nationalen Höchstgrenze, so kann er auch für die Stationierung fremder Truppen genutzt werden (siehe Schaubild S. 25).

Das Prinzip nationaler Obergrenzen ist die Basis des neuen Beschränkungskonzeptes, es schafft für sich aber noch keine Stabilität. Denn die Streitkräfte mehrerer Nationen können jederzeit in einem Land destabilisierend konzentriert werden, ohne daß dies in einem System nationaler Beschränkungen verboten wäre. Deshalb soll nach weiteren Maßnahmen gesucht werden, die destabilisierende Konzentrationen von Streitkräften in bestimmten Regionen verhindern.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. Gebhardt Weiß, Zur Anpassung des KSE-Vertrages an neue Sicherheitsstrukturen in Europa, BiOst, Aktuelle Analysen 45/97, Teil 1, S. 4, Köln, 1997.

⁴⁵ Vgl. zum Mechanismus ausführlich Kapitel 2.4 Nationale Höchststärken, S. 11f. Ebenso: Certain Basic Elements, a.a.O. (Anm. 40), S. 2, Zif. 6.

⁴⁶ Ebenda, S. 3, Zif. 10.

4.2 Territoriale Beschränkungen/Territoriale Obergrenzen

Territoriale Beschränkungen⁴⁷ gelten für das Territorium eines Nationalstaates oder einer territorialen Einheit (z.B. Kaliningrad oder russische Flankenregion) und erfassen nicht nur die nationalen sondern auch die Waffen der Stationierungstreitkräfte (siehe Schaubild S. 25). Sie ersetzen in dieser Funktion die regionalen Begrenzungen. Nationale Beschränkungen legen somit fest, was alles vorhanden sein und territoriale Beschränkungen geben an, wo es sich befinden darf. Territoriale Obergrenzen können nur von den Staaten festgelegt werden, die auch Land im Anwendungsgebiet des KSE-Vertrages besitzen, daß heißt, für Länder wie Kanada oder die USA wird es keine solchen Beschränkungen geben. Ihre Waffen im Anwendungsgebiet sind in den territorialen Begrenzungen der übrigen KSE-Staaten enthalten.

Ähnlich wie die jetzigen regionalen Obergrenzen dienen die neuen auf das Gebiet eines Staates bezogenen territorialen Beschränkungen dazu, destabilisierende Kräftekonzentrationen zu verhindern. Der neue Begriff der "territorialen Beschränkung" ist dabei etwas irreführend, denn auch bei den bisherigen "regionalen Obergrenzen" handelt es sich im Prinzip um territoriale Beschränkungen allerdings für ein größeres geographisches Gebiet. Die auf Nationalstaaten bezogenen territorialen Obergrenzen werden deshalb die militärische Handlungsflexibilität stärker einschränken. Zumal mit dem Verzicht auf das bisherige Regionalkonzept auch die Möglichkeit, Truppen in Richtung des Atlantiks oder des Urals zu konzentrieren, entfällt. Sie eignen sich daher weit besser als regionale Obergrenzen zur Stabilisierung des Kräfteverhältnisses zwischen unabhängigen Staaten. Der Grad der Stabilisierung hängt entscheidend von den konkreten zahlenmäßigen Limitierungen und ihren Relationen untereinander ab.

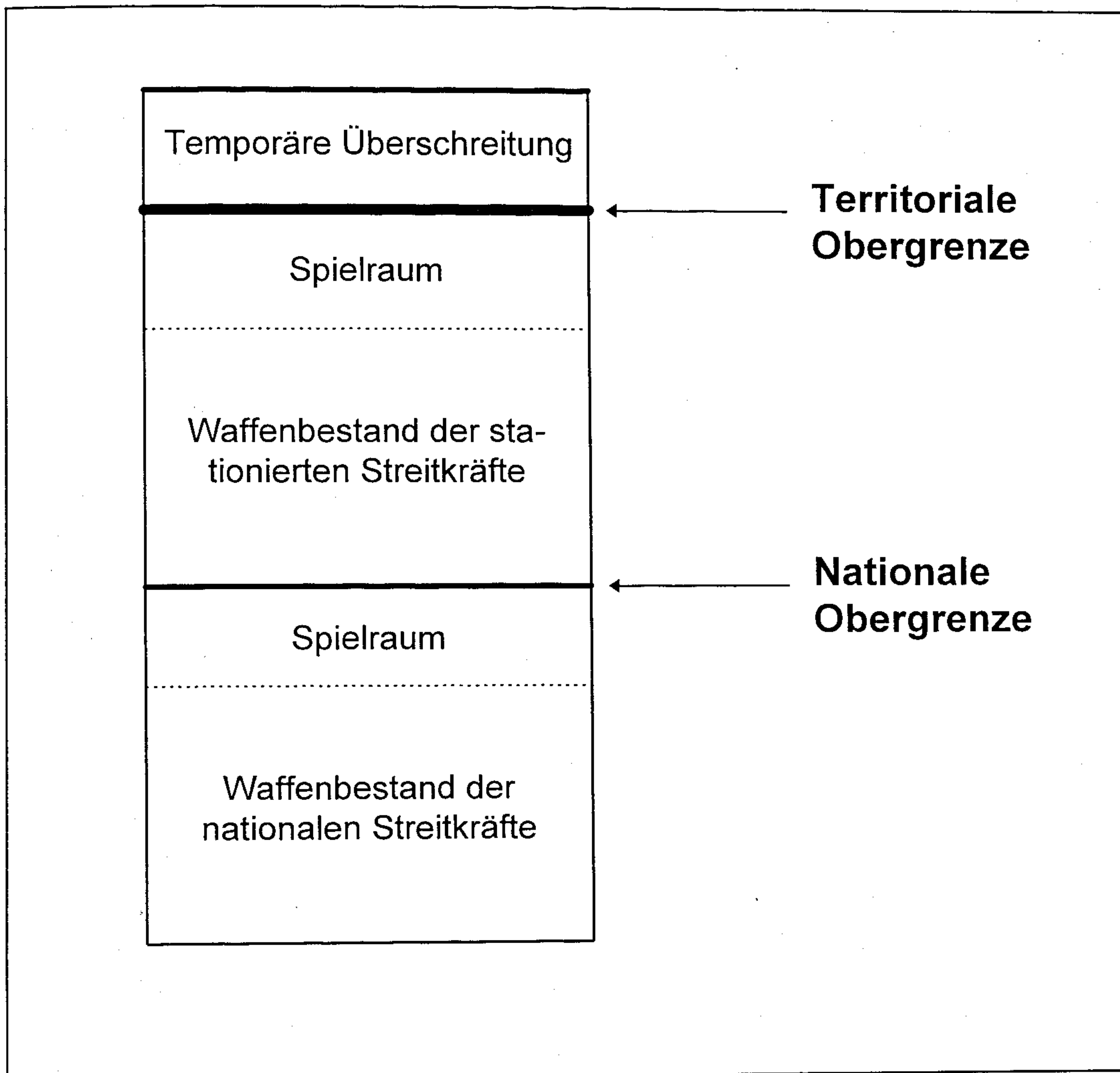
Da die meisten KSE-Mitglieder keine fremden Truppen auf ihrem Territorium stationiert haben, werden ihre territorialen Obergrenzen in der Regel den nationalen Obergrenzen entsprechen. Einige Staaten wie Großbritannien, Polen und Spanien scheinen jedoch zu einer deutlich über den nationalen Obergrenzen liegenden territorialen Beschränkung zu neigen, obwohl in ihren Ländern keine oder nur eine geringe Anzahl fremder Truppen (Großbritannien) vorhanden sind.⁴⁸ Auch die neuen territorialen Obergrenzen beinhalten Möglichkeiten für Spielräume. So läßt sich schon jetzt absehen, daß einzelne Staaten zwar Stationierungstreitkräfte in einer bestimmten Höhe in einem Gaststaat notifizieren werden, diese jedoch aus Kostengründen oder wegen anderweitiger Verpflichtungen nicht ständig unter-

⁴⁷ Vgl. Gebhardt Weiß, a.a.O. (Anm. 44). S. 4 und Nr. 46/97 (Teil 2), S. 1-3.

⁴⁸ Bis zur endgültigen Festlegung der neuen territorialen Obergrenzen sind die derzeit noch bestehenden nationalen Höchststärken der KSE-Staaten veränderbar. Einzelne Länder, die ihre Obergrenzen absenken wollen, können Teile ihrer Höchststärken noch an andere Vertragsstaaten abgeben. Insbesondere in der Kategorie der Kampfhubschrauber und gepanzerten Kampffahrzeuge wollen eine Reihe von Staaten (Dänemark, Norwegen, Spanien, Griechenland, Kanada, Türkei) ihre derzeitigen Obergrenzen anheben. Spanien erhält z.B. für die Erhöhung seiner neuen territorialen Obergrenzen von Deutschland Anteile für 97 Panzer, 365 gepanzerte Kampffahrzeuge und 60 Artilleriesysteme, hat sich jedoch im Gegenzug dazu verpflichtet, seine neuen nationalen Obergrenzen abzusenken.

halten können. Solche Spielräume könnten im Bedarfsfall von Truppen anderer Staaten ausgefüllt werden.

Das neue Konzept nationaler und territorialer KSE-Begrenzungen



Quelle: Eigene Darstellung

Sowohl im Bündnis als auch zwischen den KSE-Teilnehmern ist die endgültige Definition der territorialen Obergrenzen noch offen. Großbritannien und Teile der amerikanischen Militärs möchten sie weiterhin auf die bisherigen Regionen beziehen, weil dies dem Bündnis mehr militärische Flexibilität erhält. Dabei wird auf mögliche künftige Bedrohungen hingewiesen, die derzeit noch nicht absehbar seien. Deutschland möchte sie in der Regel an Nationalstaaten binden. Rußland hat in Anlehnung daran das Prinzip "ein Land, eine territoriale Beschränkung" formuliert, könnte jedoch zu zusätzlichen geographischen Un-

tergrenzen (für Kaliningrad und die Flanken?) bereit sein.⁴⁹ Einige westlichen Staaten (Griechenland, Spanien) haben außerdem deutlich gemacht, daß sie derzeit ihre territorialen Obergrenzen nicht unter ihre aktuellen nationalen Höchststärken absenken wollen, obwohl die NATO-Staaten eine deutliche Verminderung der Summe ihrer nationalen Höchststärken angekündigt haben.

Ein weiterer Streitpunkt ist die Frage, welche Waffenkategorien unter die territorialen Beschränkungen fallen sollen. Die westlichen Staaten plädieren ausgehend von der bisherigen regionalen Obergrenzen nur für die drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte. Rußland will aber unter Hinweis auf die gestiegene militärische Bedeutung von Luftstreitkräften auch die Kategorie der Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber einbeziehen. Die westlichen Staaten begründen ihre Ablehnung damit, daß die Verifikation dieser Systeme wegen ihrer hohen Beweglichkeit ein nach wie vor ungelöstes Problem sei und fordern von Rußland praktikable Lösungsvorschläge.

4.3 Der Flexibilitätsmechanismus: Begrenzung temporärer Überschreitungen

Sowohl die NATO-Staaten als auch Rußland haben sich in der Grundakte im Mai 1997 darauf verständigt, daß Verstärkungen im Krisen- und Verteidigungsfall, bei Einsetzung von UN- oder OSZE-mandatierten Friedenstruppen, sowie bei (multinationalen) militärischen Übungen oder in Notfällen zulässig sind. Dies wird deshalb als Grundlage für die zeitweise Überschreitung territorialer Beschränkungen angesehen. Bisher gibt es diese Regelungen nur in der Flankenregion. Da die neuen territorialen Obergrenzen die militärische Flexibilität stärker beschneiden als die bisherigen regionalen Beschränkungen, soll dieser Mechanismus auf alle KSE-Staaten ausgedehnt werden. Um Rußland die Annahme territorialer Sublimits für Kaliningrad und die Flanken zu erleichtern, soll der Flexibilitätsmechanismus auch auf die Obergrenzen territorialer Einheiten angewendet werden.

Die Höhe solcher Überschreitungen ist umstritten. Großbritannien, das das Hauptquartier der Krisenreaktionskräfte der NATO befehligt und dort die Reste der britischen Rheinarmee integriert hat, wollte anfangs - angelehnt an bisherige Bündnisplanungen - bis zu vier Divisionen für diesen Zweck vorsehen, hat sich jedoch inzwischen der amerikanischen Position angeschlossen. Die USA, die eingedenk ihres Bosnienengagements von einer möglichen Bedrohung Ungarns bei einer kriegerischen Auseinandersetzung im Balkan ausgehen und die Interessen der amerikanischen Ölindustrie in Aserbaidschan schützen möchten, wollen ein Überschreitungslimit von etwas mehr als einer Division. Die NATO ist in einer internen Untersuchung zu dem Ergebnis gekommen, daß für eine Krisensituationen in Polen zwei Divisionen einzuplanen sind. Rußland ist dagegen an eine möglichst niedrige Begrenzung etwa in der Größenordnung einer deutschen Brigade inter-

⁴⁹ Für die Region Kaliningrad ist dies in den "Certain Basic Elements" lediglich als Kann-Bestimmung formuliert, während die Flankenbeschränkungen in ihrer Substanz erhalten werden sollen. Wegen der Größe Rußlands und der besonderen Bedeutung der Flanken und der Region Kaliningrad sollen dort unterhalb der nationalen territorialen Beschränkungen territoriale Sub-limits vereinbart werden. Vgl. Certain Basic Elements, a.a.O. (Anm. 40), S. 5, Zif. 15 u. 16.

essiert. Deutschland plädiert gemeinsam mit den westlichen Flankenländern, die bisherigen Begrenzungen für die Überschreitung in den einzelnen Flankenstaaten⁵⁰ auf alle übrigen Teilnehmer zu übertragen. Deutsche Delegierte verweisen darauf, daß die Begrenzungen, die zu Zeiten des Kalten Krieges und während der Existenz zweier großer Militärallianzen für die Flankenstaaten ausreichten, angesichts einer drastisch verringerten militärischen Bedrohung allen KSE-Staaten genügen müßten. Die westlichen Staaten möchten außerdem Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber von diesen Beschränkungen ausnehmen, so daß gerade bei den schnell einsetzbaren Teilstreitkräften genügend Reaktionsmöglichkeiten erhalten blieben. Diese Limitierungen würden zudem nur im Frieden und in der Krise gelten, im Kriegsfall würde der KSE-Vertrag ohnehin aufgekündigt werden. Die Bündnissolidarität bleibt daher auch künftig in vollem Umfang erhalten.

4.3.1 *Höhere temporäre Überschreitungen gegenüber Nicht-KSE-Staaten?*

Westliche Militärvertreter - besonders in den USA, in Großbritannien und in Spanien, aber auch im Militärstab der NATO - weisen darauf hin, daß bei der Begrenzung von Überschreitungen auch außereuropäische Konflikte mitbedacht werden müssen und nicht alle europäischen Länder friedliche Demokratien sowie Mitglieder des KSE-Vertrages sind. Es wird daher diskutiert, ob für mögliche Konflikte mit Nicht-KSE-Mitgliedern die Höhe der temporären Überschreitungen großzügiger gewählt werden sollte. Von deutschen Delegierten wird - ausgehend von der gegenwärtigen Regelung für die gesamte Flankenregion - ein Divisionsäquivalent⁵¹ für ausreichend gehalten, zumal Soldaten, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber und die Seestreitkräfte in dieser Hinsicht keinen Restriktionen unterworfen wären. Allerdings ist davon auszugehen, daß Rußland in den Verhandlungen die Begrenzung aller fünf Waffenkategorien und damit auch der Kampfflugzeuge und Hubschrauber fordern wird.

4.3.2 *Manöver*

Große Übungen (auf Divisions- oder Korpsebene) können schnell eine destabilisierende Konzentration von Streitkräften begünstigen. Die frühzeitige Anmeldung von Manövern und die Möglichkeit ihrer Beobachtung sind daher wichtige Maßnahmen gegen ihren möglichen Mißbrauch. Die dafür im Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1994 vorgesehenen Instrumente der Manöveranmeldung und ihre Beobachtung werden jedoch immer weniger genutzt.⁵² Denn aus Kostengründen und

⁵⁰ Je Flankenstaat sind hierfür eine Brigade mit bis zu 153 Panzern, 241 gepanzerten Kampffahrzeugen und 140 Artilleriesystemen erlaubt. Siehe auch Anm. 9. Griechenland macht zudem darauf aufmerksam, daß es weder der Öffentlichkeit noch den übrigen Verhandlungspartnern glaubwürdig zu vermitteln ist, warum die NATO-Staaten für die Flanken und das restliche Anwendungsgebiet unterschiedliche Beschränkungen bei den temporären Überschreitungen anstreben.

⁵¹ Vgl. Anm. 9.

⁵² Das Wiener Dokument ist für alle 54 Teilnehmer der OSZE politisch verbindlich. Es enthält in 10 Kapiteln Maßnahmen zum jährlichen Austausch militärischer Informationen (einschließlich Verteidigungsplanung; zur Risikoverminderung bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten; zu militärischen Kon-

wegen der stärkeren Anwendung der Computersimulation fallen immer mehr Übungen unter die dafür vorgesehenen Schwellenwerte. Frankreich, Deutschland und Polen haben daher am 18. Juni 1997 einen neuen Vorschlag zur Absenkung der Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung von "militärischen Aktivitäten" im Forum für Sicherheitskooperation vorgelegt.⁵³

Offen ist, ob die schon im Wiener Dokument formulierten Manöverrestriktionen⁵⁴ auch als Grundlage für die KSE-Anpassung dienen können, oder ob eine separate Regelung innerhalb von KSE zu suchen ist. Die Limitierungen des Wiener Dokumentes erscheinen dafür nur begrenzt geeignet, da sie lediglich auf die Zahl, Häufigkeit und Größe der Übungen und nicht auf die Überschreitung territorialer Obergrenzen zielen. Beim KSE-Vertrag ginge es hauptsächlich um die Begrenzung der von anderen Staaten kommenden Übungstruppen und ihrer Waffen, die immer nur ein Teil des Gesamtpotentials eines Manövers bilden. Für diesen Zweck sind außerdem die derzeitigen Manöverbeschränkungen des Wiener Dokumentes viel zu hoch, zumal sie noch weitgehend auf die Großübungen der beiden Bündnisse während des Kalten Krieges ausgerichtet sind. Gegenwärtig erreichen auch multinationale Manöver nur noch Brigade- oder allenfalls Divisionsgröße. Eine Absenkung der Schwellenwerte für die Anmeldung und Beobachtung von Manövern sowie eine Verschärfung der Manöverbeschränkungen erscheint daher bei der gerade begonnenen Überarbeitung des Wiener Dokumentes dringend geboten, wenn es auch für die KSE-Anpassung an Bedeutung gewinnen soll.

takten; zur Notifizierung, Beobachtung und Beschränkung militärischer Übungen; zur Inspektion; zur Kommunikation und dem jährlichen Implementierungstreffen. Manöver sind ab 9.000 Mann, oder 250 Panzer, 500 ACVs oder 250 Artilleriesysteme oder 200 Flugbewegungen zu notifizieren. Für amphibische Verbände und Luftlandetruppen liegen die Schwellenwerte wegen ihrer besonderen Bedeutung für Offensivoperation bei 3.000 Mann. Beobachter müssen erst ab 13.000 Soldaten, oder 300 Panzer, oder 500 ACVs, oder 250 Artilleriesysteme eingeladen werden. Für amphibische Verbände und Luftlandetruppen liegt hier der Schwellenwert bei 3.500 Mann. Vgl. Vienna Document 1994 of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures, Vienna 1994, Zif. 38 und 45. Manöver sind folglich erst dann zu notifizieren, wenn sie fast Divisionsstärke erreichen und Beobachter müssen erst dann eingeladen werden, wenn die Übung Divisionsgröße erlangt oder sogar leicht darüber liegt (je nach Struktur und Stärke der Streitkräfte).

⁵³ Vgl. Proposal submitted by France, Germany and Poland on Further Development of the Vienna Document 1994, Forum for Security Co-operation, Vienna, 18 June 1997, 5 Seiten. Die Erweiterung des Begriffs "militärische Übung" durch den umfassenderen Begriff "militärische Aktivität" soll künftig auch militärische Vorgänge wie in Tschetschenien der Notifizierung und Beobachtung unterwerfen. Die Schwellenwerte für die Anmeldung von Übungen sollen auf Brigadelevel abgesenkt werden: 5.000 Soldaten, oder 150 Panzer, oder 250 ACV oder 150 Artilleriesysteme. Schwellenwerte für die Beobachtung werden nicht genannt.

⁵⁴ Dort sind die Manöver jedes Landes wie folgt beschränkt: Korpsübungen ab 40.000 Soldaten oder ab 900 Panzer sind ohne rechtzeitige Anmeldung verboten. Eine angemeldete Korpsübung ab 40.000 Mann oder ab 900 Panzern ist innerhalb von zwei Jahren erlaubt. Sechs angemeldete Divisionsübungen mit 13.000-40.000 Mann oder 300-900 Panzern sind pro Jahr erlaubt; davon dürfen drei 25.000 Mann oder 400 Panzer (kleine Korpsgröße) überschreiten. Gleichzeitig dürfen nicht mehr als drei Übungen mit 13.000 Soldaten oder 300 Panzern stattfinden, Vgl. Vienna Document 1994, a.a.O. (Anm. 52), Zif. 65-68.

4.3.3 UN- oder OSZE-mandatierte Einsätze von Friedenstruppen

Über diesen Punkt besteht zwischen allen KSE-Teilnehmern schon weitgehend Einigkeit. Für Einsätze von UN- oder OSZE-Blauhelmtruppen sollen künftig keine quantitativen oder zeitlichen Beschränkungen im KSE-Anwendungsgebiet mehr gelten. Um sie aus den territorialen Beschränkungen herausnehmen zu können, ist es jedoch notwendig, daß zuvor in einem zusätzlichen Informationsaustausch die davon betroffenen Waffen und Verbände, ihre voraussichtlichen Stationierungsorte und die Dauer des Einsatzes genannt werden. Änderungen in der Zusammensetzung und Größe solcher Verbände sind rechtzeitig anzuzeigen. Das Gleiche gilt für den Abzug der Truppen und Waffen, damit klar ist, ab wann sie wieder unter die territorialen Beschränkungen der Entsendestaaten fallen und Überschreitungen im Aufnahmeland (falls es ein KSE-Staat ist) nicht mehr zulässig sind. Werden Friedenstruppen der KSE-Mitglieder im Anwendungsgebiet eingesetzt, sollten sie auch weiterhin den regelgemäßen Inspektionen unterliegen. Bei einem Einsatz außerhalb des KSE-Anwendungsgebietes aber innerhalb des Geltungsbereiches des Wiener Dokumentes, könnten dort zusätzliche Besuchs- und Beobachtungsmöglichkeiten geschaffen werden.⁵⁵ Die USA haben auf der Basis des Wiener Dokumentes von 1994 schon Beobachter zu ihren Truppen in Bosnien-Herzegowina eingeladen.

4.4 Neue Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland?

Die Allianz hat am 20. Februar 1997 vorgeschlagen, in einer Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Kaliningrad, Weißrußland, Ukraine) die territorialen Obergrenzen einzufrieren.⁵⁶ Damit erhielt Rußland die Gewißheit, daß sich in diesem Raum die Zahl der Streitkräfte einschließlich möglicher Stationierungstreitkräfte nicht über die gegenwärtigen nationalen Höchststärken erhöhen darf. Stationierungstreitkräfte wären zwar zulässig, aber nur in dem Umfang, wie die oben genannten Länder ihre eigenen Streitkräfte dann vermindern.

Vor allem die USA haben diese Idee favorisiert, weil sie de facto kaum negative Auswirkungen auf die Beitrittsstaaten hat und die Zustimmung des US-Kongresses zur Ratifizierung der KSE-Anpassung und der NATO-Erweiterung erleichtert. Denn mit dem Einfrieren der territorialen Obergrenzen werden auch das amerikanische sicherheitspolitische Engagement und seine Kosten berechenbarer.

⁵⁵ Rußland hat in den Verhandlungen mehrfach die Frage aufgeworfen, wie mit den Waffen umzugehen ist, die von KSE-Staaten außerhalb des Anwendungsgebietes aber in Europa eingesetzt werden. Vgl. Statement by A.V. Grushko, Head of the Russian Delegation for Arms Control, in the Joint Consultative Group, Vienna, 7 March 1997, S. 3.

⁵⁶ Vgl. Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, a.a.O. (Anm. 26), S. 2. Das Territorium der Ukraine würde nur teilweise zur Stabilitätszone gehören. Der unter die Flankenregel fallende südöstliche Teil - einschließlich der Oblast Odessa - sind hiervon auszuklammen.

wegen der stärkeren Anwendung der Computersimulation fallen immer mehr Übungen unter die dafür vorgesehenen Schwellenwerte. Frankreich, Deutschland und Polen haben daher am 18. Juni 1997 einen neuen Vorschlag zur Absenkung der Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung von "militärischen Aktivitäten" im Forum für Sicherheitskooperation vorgelegt.⁵³

Offen ist, ob die schon im Wiener Dokument formulierten Manöverrestriktionen⁵⁴ auch als Grundlage für die KSE-Anpassung dienen können, oder ob eine separate Regelung innerhalb von KSE zu suchen ist. Die Limitierungen des Wiener Dokumentes erscheinen dafür nur begrenzt geeignet, da sie lediglich auf die Zahl, Häufigkeit und Größe der Übungen und nicht auf die Überschreitung territorialer Obergrenzen zielen. Beim KSE-Vertrag ginge es hauptsächlich um die Begrenzung der von anderen Staaten kommenden Übungstruppen und ihrer Waffen, die immer nur ein Teil des Gesamtpotentials eines Manövers bilden. Für diesen Zweck sind außerdem die derzeitigen Manöverbeschränkungen des Wiener Dokumentes viel zu hoch, zumal sie noch weitgehend auf die Großübungen der beiden Bündnisse während des Kalten Krieges ausgerichtet sind. Gegenwärtig erreichen auch multinationale Manöver nur noch Brigade- oder allenfalls Divisionsgröße. Eine Absenkung der Schwellenwerte für die Anmeldung und Beobachtung von Manövern sowie eine Verschärfung der Manöverbeschränkungen erscheint daher bei der gerade begonnenen Überarbeitung des Wiener Dokumentes dringend geboten, wenn es auch für die KSE-Anpassung an Bedeutung gewinnen soll.

takten; zur Notifizierung, Beobachtung und Beschränkung militärischer Übungen; zur Inspektion; zur Kommunikation und dem jährlichen Implementierungstreffen. Manöver sind ab 9.000 Mann, oder 250 Panzer, 500 ACVs oder 250 Artilleriesysteme oder 200 Flugbewegungen zu notifizieren. Für amphibische Verbände und Luftlandetruppen liegen die Schwellenwerte wegen ihrer besonderen Bedeutung für Offensivoperation bei 3.000 Mann. Beobachter müssen erst ab 13.000 Soldaten, oder 300 Panzer, oder 500 ACVs, oder 250 Artilleriesysteme eingeladen werden. Für amphibische Verbände und Luftlandetruppen liegt hier der Schwellenwert bei 3.500 Mann. Vgl. Vienna Document 1994 of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures, Vienna 1994, Zif. 38 und 45. Manöver sind folglich erst dann zu notifizieren, wenn sie fast Divisionsstärke erreichen und Beobachter müssen erst dann eingeladen werden, wenn die Übung Divisionsgröße erlangt oder sogar leicht darüber liegt (je nach Struktur und Stärke der Streitkräfte).

⁵³ Vgl. Proposal submitted by France, Germany and Poland on Further Development of the Vienna Document 1994, Forum for Security Co-operation, Vienna, 18 June 1997, 5 Seiten. Die Erweiterung des Begriffs "militärische Übung" durch den umfassenderen Begriff "militärische Aktivität" soll künftig auch militärische Vorgänge wie in Tschetschenien der Notifizierung und Beobachtung unterwerfen. Die Schwellenwerte für die Anmeldung von Übungen sollen auf Brigadelevel abgesenkt werden: 5.000 Soldaten, oder 150 Panzer, oder 250 ACV oder 150 Artilleriesysteme. Schwellenwerte für die Beobachtung werden nicht genannt.

⁵⁴ Dort sind die Manöver jedes Landes wie folgt beschränkt: Korpsübungen ab 40.000 Soldaten oder ab 900 Panzer sind ohne rechtzeitige Anmeldung verboten. Eine angemeldete Korpsübung ab 40.000 Mann oder ab 900 Panzern ist innerhalb von zwei Jahren erlaubt. Sechs angemeldete Divisionsübungen mit 13.000-40.000 Mann oder 300-900 Panzern sind pro Jahr erlaubt; davon dürfen drei 25.000 Mann oder 400 Panzer (kleine Korpsgröße) überschreiten. Gleichzeitig dürfen nicht mehr als drei Übungen mit 13.000 Soldaten oder 300 Panzern stattfinden, Vgl. Vienna Document 1994, a.a.O. (Anm. 52), Zif. 65-68.

4.3.3 *UN- oder OSZE-mandatierte Einsätze von Friedenstruppen*

Über diesen Punkt besteht zwischen allen KSE-Teilnehmern schon weitgehend Einigkeit. Für Einsätze von UN- oder OSZE-Blauhelmtuppen sollen künftig keine quantitativen oder zeitlichen Beschränkungen im KSE-Anwendungsgebiet mehr gelten. Um sie aus den territorialen Beschränkungen herausnehmen zu können, ist es jedoch notwendig, daß zuvor in einem zusätzlichen Informationsaustausch die davon betroffenen Waffen und Verbände, ihre voraussichtlichen Stationierungsorte und die Dauer des Einsatzes genannt werden. Änderungen in der Zusammensetzung und Größe solcher Verbände sind rechtzeitig anzuzeigen. Das Gleiche gilt für den Abzug der Truppen und Waffen, damit klar ist, ab wann sie wieder unter die territorialen Beschränkungen der Entsendestaaten fallen und Überschreitungen im Aufnahmeland (falls es ein KSE-Staat ist) nicht mehr zulässig sind. Werden Friedenstruppen der KSE-Mitglieder im Anwendungsgebiet eingesetzt, sollten sie auch weiterhin den regelgemäßen Inspektionen unterliegen. Bei einem Einsatz außerhalb des KSE-Anwendungsgebietes aber innerhalb des Geltungsbereiches des Wiener Dokumentes, könnten dort zusätzliche Besuchs- und Beobachtungsmöglichkeiten geschaffen werden.⁵⁵ Die USA haben auf der Basis des Wiener Dokumentes von 1994 schon Beobachter zu ihren Truppen in Bosnien-Herzegowina eingeladen.

4.4 **Neue Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland?**

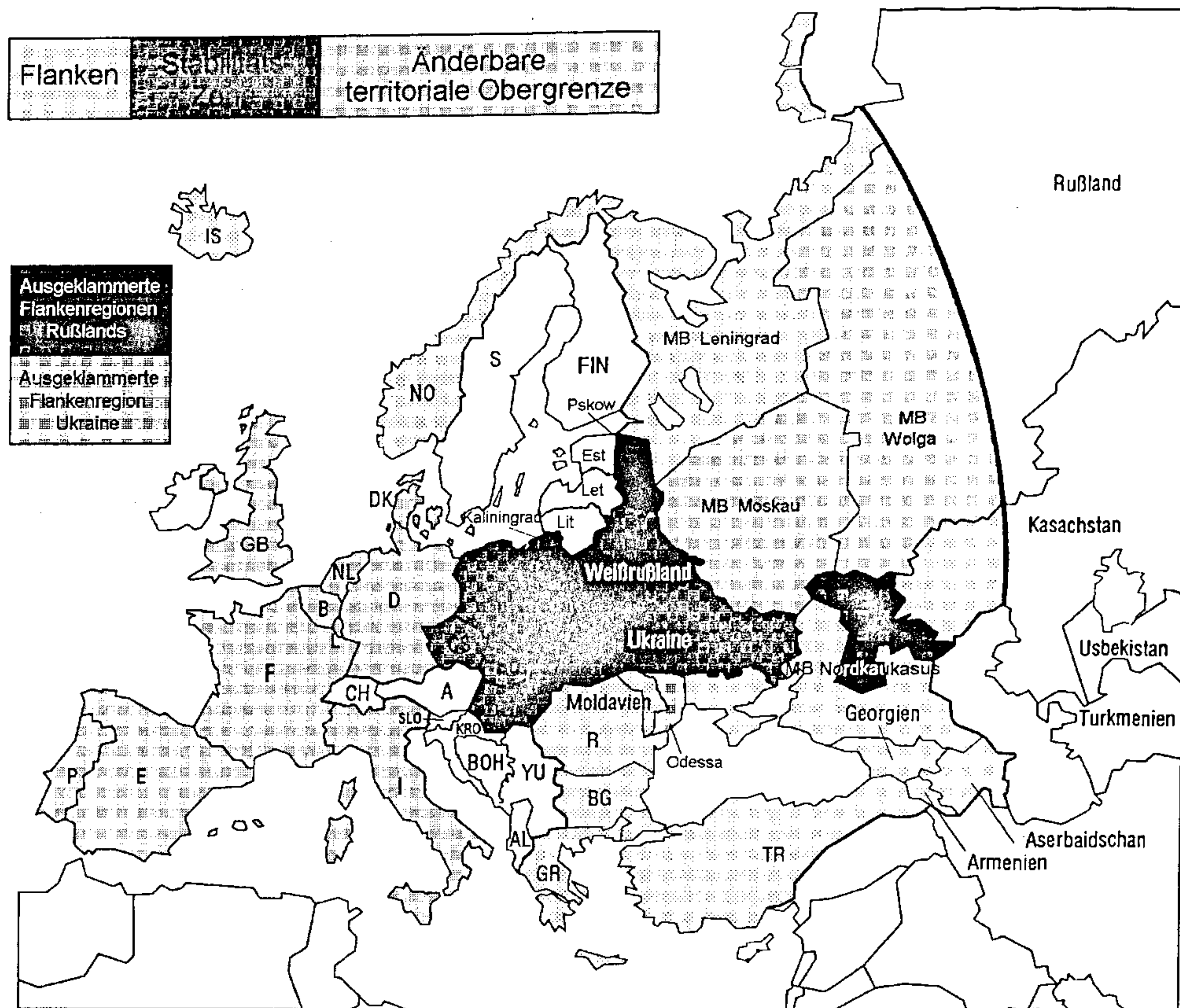
Die Allianz hat am 20. Februar 1997 vorgeschlagen, in einer Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Kaliningrad, Weißrußland, Ukraine) die territorialen Obergrenzen einzufrieren.⁵⁶ Damit erhielt Rußland die Gewißheit, daß sich in diesem Raum die Zahl der Streitkräfte einschließlich möglicher Stationierungsstreitkräfte nicht über die gegenwärtigen nationalen Höchststärken erhöhen darf. Stationierungsstreitkräfte wären zwar zulässig, aber nur in dem Umfang, wie die oben genannten Länder ihre eigenen Streitkräfte dann vermindern.

Vor allem die USA haben diese Idee favorisiert, weil sie de facto kaum negative Auswirkungen auf die Beitrittsstaaten hat und die Zustimmung des US-Kongresses zur Ratifizierung der KSE-Anpassung und der NATO-Erweiterung erleichtert. Denn mit dem Einfrieren der territorialen Obergrenzen werden auch das amerikanische sicherheitspolitische Engagement und seine Kosten berechenbarer.

⁵⁵ Rußland hat in den Verhandlungen mehrfach die Frage aufgeworfen, wie mit den Waffen umzugehen ist, die von KSE-Staaten außerhalb des Anwendungsgebietes aber in Europa eingesetzt werden. Vgl. Statement by A.V. Grushko, Head of the Russian Delegation for Arms Control, in the Joint Consultative Group, Vienna, 7 March 1997, S. 3.

⁵⁶ Vgl. Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, a.a.O. (Anm. 26), S. 2. Das Territorium der Ukraine würde nur teilweise zur Stabilitätszone gehören. Der unter die Flankenregel fallende südöstliche Teil - einschließlich der Oblast Odessa - sind hiervon auszuklammen.

NATO-Vorschlag vom 20. Februar 1997 für eine Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland



Quelle: Eigene Darstellung

Da die Stabilitätszone jedoch rechtliche Statusunterschiede zwischen den neuen und den alten NATO-Staaten schafft und eine neue Sonderregel darstellt, wurden in Osteuropa auch Bedenken⁵⁷ laut, die zurückgestellt wurden, um den NATO-Beitritt nicht zu gefährden. Jedoch haben die Beitrittsstaaten gegenüber den NATO-Ländern durchgesetzt, daß diese Regelung in der nächsten KSE-Überprüfungskonferenz auf ihre Notwendigkeit geprüft wird. Dagegen möchten Bulgarien, Rumänien und Moldawien sogar Mitglieder in dieser Zone werden, um ihre Chancen für die Allianzmitgliedschaft zu verbessern. Weißrußland und die Ukraine sehen sich dagegen durch diese Zone benachteiligt und äußern vermehrt Vorbehalte. Rußland lehnt es außerdem ab, die Region Kaliningrad in die Stabilitätszone einzubeziehen.⁵⁸ Ihr Schicksal ist daher offen und hängt entscheidend davon ab, ob Rußland

⁵⁷ Vgl. Michael Ludwig, Unklarheiten in Warschau über NATO-Ost-Erweiterung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 4. März 1997, S. 8; Michael Ludwig, Mitgliedschaft zweiter Klasse befürchtet, in: FAZ, 25. März 1997, S. 7; Polen warnt die NATO vor übergroßen Zugeständnissen an Rußland, in: FAZ, 19. April 1997, S. 1-2; Karl Feldmayer, Polens Forderungen an die NATO, in: FAZ 6. März 1997, S. 3.

⁵⁸ Vgl. Statement by A.V. Grushko, a.a.O. (Anm. 55), S. 2.

sich dafür erwärmen kann. Im Dokument über "Bestimmte Grundelemente der KSE-Anpassung" ist sie bisher lediglich als Kann-Bestimmung aufgeführt.⁵⁹

4.5 Änderung (Anhebung) territorialer Beschränkungen?

Bisher war im KSE-Vertrag die Änderung - der mit den territorialen Obergrenzen vergleichbaren - regionaler Begrenzungen nicht vorgesehen. Das war auch aufgrund der Struktur des Begrenzungssystems (aufeinander aufbauende regionale Beschränkungen) nicht nötig. Es gewährte ausreichende militärische Handlungsmöglichkeiten. Das neue System der Beschränkungen ist jedoch viel rigider und wirft gerade für das Bündnis die Frage auf, wie man künftig militärische Flexibilität organisiert und regelt. Grundsätzlich wird von Militärfachleuten argumentiert, daß im Falle einer geringen Flexibilität territorialer Beschränkungen der Mechanismus für temporäre Überschreitungen großzügiger gestaltet werden müßte und umgekehrt. Dieser Zusammenhang wird bei den Verhandlungen noch eine Rolle spielen.

Der westliche Vorschlag sieht hier bisher nur für die Stabilitätszone ein Einfrieren der territorialen Obergrenzen vor, ansonsten ist jedoch unklar, wie ein Änderungsmechanismus aussehen könnte. Das Einfrieren der territorialen Obergrenzen für alle KSE-Staaten war bisher im Bündnis nicht konsensfähig. Rußland hat außerdem das Fehlen eines solchen Mechanismus kritisiert, weil ohne ihn destabilisierende Kräftekonzentrationen wieder möglich werden.⁶⁰ Gibt es keinen Regelungsmechanismus für Änderungen, könnten die westlichen NATO-Staaten zumindest theoretisch Anteile ihrer territorialen Beschränkungen in beliebiger Höhe an KSE-Staaten abtreten, die direkt an Rußland angrenzen oder in seiner Nähe liegen und anschließend ihre schnell verlegbaren Waffen und Truppen dort konzentrieren.

Es werden unter den KSE-Mitgliedern folgende Alternativen für die Regelung von Änderungen diskutiert:

- Jede Änderung wird von der Zustimmung aller Teilnehmer abhängig gemacht. Damit bestimmt Rußland über jede Erhöhung mit und dies läßt die Wahrscheinlichkeit von Änderungen gering erscheinen. Da bei dieser Variante die Interessen aller Staaten berücksichtigt werden, ist sie als stabilitätskonform zu bewerten. Politisch hat dieses Verfahren jedoch den Nachteil, daß sie allen KSE-Staaten auch bei geringfügigen Änderungen ein Entscheidungsrecht einräumt, selbst wenn ihre Sicherheitsinteressen überhaupt nicht berührt sind.
- Die deutschen Unterhändler haben daher vorgeschlagen, Änderungen bis zur Größe einer Division von der Zustimmung der Nachbarstaaten abhängig zu machen (Nachbarschaftsprinzip). Das heißt, will ein KSE-Mitglied seine territorialen Obergrenzen

⁵⁹ Vgl. Certain Basic Elements, a.a.O. (Anm. 40), S. 4, Zif. 13.

⁶⁰ Vgl. Statement by A.V. Grushko, a.a.O. (Anm. 55), S. 3.

erhöhen, muß es zuvor die Erlaubnis aller KSE-Nachbarn einholen. Auch hier ist die Wahrscheinlichkeit von Änderungen gering einzuschätzen, aber im Rahmen der NATO vermutlich höher. Da von der Erhöhung der Waffenzahlen die Nachbarstaaten zuerst betroffen sind und sie ihre Zustimmung nur dann erteilen dürften, wenn sie sich nicht bedroht fühlen, ist auch diese Variante stabilitätskonform. Jedoch wird dieses Verfahren von den Flankenstaaten (z.B. Norwegen), die direkt an Rußland grenzen, abgelehnt, weil sie Rußland kein Mitspracherecht einräumen wollen und sich im Vergleich zu NATO-Staaten, die keine Zustimmung Rußlands benötigen, benachteiligt sehen. Polen hat ähnliche Probleme wegen seiner Nachbarschaft zu Kaliningrad und Weißrußland.

- Die niederländische Delegation hat vorgeschlagen, eine Anhebung der territorialen Obergrenzen in begrenztem Umfang zu erlauben. Diese Alternative gestaltet die Änderung am einfachsten und würde daher auch die Wahrscheinlichkeit von Änderungen erhöhen. Politisch wirft sie aber Probleme auf. Ob Rußland diese Variante akzeptiert, dürfte davon abhängen, wie hoch die Änderungen sind und ob dadurch wieder destabilisierende Kräftekonzentrationen möglich werden. Diese Regelung ist nur dann stabilitätskonform, wenn der Spielraum für Änderungen nicht zu groß gewählt wird.

Für alle Änderungen sollte gelten, daß sie nur dann erlaubt sind, wenn gleichzeitig ein anderer KSE-Staat entsprechend seine Obergrenzen senkt und dies allen Teilnehmern zuvor mitgeteilt wird.

4.6 Stationierungsbeschränkungen?

Stationierungsbeschränkungen sind umstritten und werden bisher nur informell diskutiert. Da sie sich nur auf die ständige Stationierung neuer Truppen erstrecken, gelten sie nicht für die jetzt schon anwesenden Stationierungstreitkräfte. Dieser Regel kommt eine besondere politische Bedeutung zu, weil Rußland damit den NATO-Beitrittsstaaten grundsätzlich das Recht auf Stationierung fremder Truppen einräumt. Zugleich möchte sich die Russische Föderation die Option offenhalten, seine Streitkräfte künftig in Weißrußland oder in den Kaukasusstaaten zu dislozieren. Sie ist an möglichst niedrigen Beschränkungen interessiert, um der westlichen Allianz nicht zu viele militärische Handlungsmöglichkeiten in den Beitrittsstaaten zu eröffnen. Die Beschränkung der NATO hat somit Vorrang vor den eigenen Stationierungswünschen. Moskau hat zunächst informell vorgeschlagen, daß nur bis zu fünf Prozent der territorialen Obergrenzen von Stationierungstruppen genutzt werden dürfen. Das wird von den neuen NATO-Mitgliedern jedoch als zu niedrig abgelehnt.⁶¹ Die USA dagegen denken eher an 15 bis 20 Prozent. Inzwischen hat Rußland für drei Beitrittsstaaten eine Beschränkung in Höhe von je einer deutschen Brigade vorgeschlagen.

Die westlichen Staaten möchten dort analog zu den bisherigen regionalen Beschränkungen auch bei Stationierungstruppen nur die drei Kategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeu-

⁶¹ Vgl. Michael Ludwig, Amerikaner und Ostmitteleuropäer beraten über KSE-Vertrag, in: FAZ, 13. Mai 1997, S. 7.

ge, Artillerie) der Landstreitkräfte begrenzen. Nachdem die Allianz in ihrer Erklärung vom 14. März 1997 aber zugesichert hat, keine bedeutsamen Truppen in den Beitrittsstaaten zu dislozieren und dies auf alle konventionellen Streitkräfte bezieht, fordert Rußland entsprechende Restriktionen auch für Flugzeuge und Hubschrauber.⁶²

4.7 Integration der Flankenbeschränkungen

Die Übernahme der gerade geänderten Flankenregel in das neue Konzept der KSE-Anpassung war bis zum 23. Juli 1997 strittig. Denn Rußland verfolgt nach wie vor das Ziel, sie entweder abzuschaffen oder abzuschwächen. Die Flankenstaaten dagegen möchten an ihr unbedingt festhalten. Sie sind aus ihrer Sicht ein unverzichtbares Element der Stabilisierung, selbst wenn sie angesichts der Größenunterschiede der Militärpotentiale zwischen den Flankenländern keine völlige Stabilität garantieren können.

Man hat sich am 23. Juli in Wien darauf geeinigt, die Flankenbeschränkungen "in ihrer Substanz" zu erhalten und in das neue Begrenzungskonzept aufzunehmen.⁶³ Die NATO-Staaten haben in einer einseitigen Erklärung definiert, was sie unter Substanz verstehen, um den Ängsten einiger Flankenstaaten (besonders Norwegens) zu begegnen. Die Details einer künftigen Regelung sind aber noch ungeklärt. Rußland möchte die Vielzahl seiner Flankenbegrenzungen zugunsten einer einfachen und nur noch politisch verbindlichen Regelung aufgeben und hat dies mit seinem Vorschlag vom 20. Januar 1998 konkretisiert.⁶⁴ Es will im Rahmen des neuen Beschränkungskonzeptes lediglich für die Militärbezirke Leningrad und Nordkaukasus die ab 31. Mai 1999 gültigen Obergrenzen von 1.800 Panzer, 3.700 gepanzerten Kampffahrzeugen und 2.400 Artilleriesystemen als territoriale Sublimits akzeptieren. Die bisher noch gültigen Restriktionen für die verkleinerte russische Flankenregion sowie für die aus der Flankenregion ausgeklammerten Gebiete sollen ersatzlos entfallen. Die in Armenien, Georgien, Moldawien und in der Ukraine (Halbinsel Krim) stationierten russischen Landstreitkräfte werden aus den Begrenzungen der Flankenregion herausgenommen und lediglich durch das neue nationale Limit erfaßt. Außerdem möchte Rußland die in den großen Wartungsdepots bei St. Petersburg und Kuschevskaya vorhandenen Waffen von den KSE-Beschränkungen ausklammern.

⁶² Vgl. Founding Act, a.a.O. (Anm. 35), S. 14; ebenso: Certain Basic Elements, a.a.O. (Anm. 40), S. 5.

⁶³ Es ging in den Verhandlungen darum, ob die Substanz erhalten (maintained) oder für das neue Begrenzungssystem umgeschrieben (rewritten in) wird. Um den westlichen Flankenstaaten die Annahme der jetzt gefundenen Formulierung zu erleichtern, stellte das Bündnis in einer einseitigen Erklärung klar, daß es unter der Substanz der Flankenregel u.a. folgendes versteht: Auch künftig sollen die Beschränkungen nur die drei Kategorien der Landstreitkräfte beinhalten; ansonsten sind die zahlenmäßigen Begrenzungen, der geographische Umfang, die Zeitpunkte der Implementierung und die Transparenzmaßnahmen der geänderten Flankenregel beizubehalten. Vgl. Statement on the behalf of Belgium, (...) and the United States of America, Vienna, 23 July 1997, Seite 1.

⁶⁴ Vgl. Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group (Hg.), Adaptation of the "Flank Agreement" (Position Paper), Vienna, 20 January 1998, S. 2-3.

Dies läuft auf eine erneute Erhöhung russischer Landstreitkräfte in der Flankenregion hinaus. Politisch fordert damit die Russische Föderation eine zusätzliche Kompensation für die NATO-Erweiterung. Ob dies die übrigen Vertragsstaaten akzeptieren, ist fraglich. Wenn die Substanz der Flankenregelung erhalten werden soll, ist es kaum hinnehmbar, russische Stationierungstruppen in den Kaukasusstaaten von den derzeit geltenden Flankenlimits auszunehmen und neue Ausschlußzonen für bestimmte russische Wartungsdepots zu schaffen. Es bleibt daher abzuwarten, ob und unter welchen Bedingungen die Kaukasusstaaten und die übrigen KSE-Flankenländer das akzeptieren. Zudem wird sich die Flankenregion in ihrer bisherigen Form nur schwer erhalten lassen. Rumänien, das der NATO beitreten möchte, will ihr nicht mehr angehören.

4.8 Zukunft der Depotbeschränkungen

Die NATO-Staaten haben am 20. Februar 1997 in Wien vorgeschlagen, entweder auf 80 Prozent der Depotbestände (fast 7.400 Systeme) zu verzichten und die restlichen 20 Prozent in aktive Einheiten zu überführen oder alternativ an der Depotregel festzuhalten.⁶⁵ Rußland will diese Regel dadurch aufheben, daß alle Depotbestände in aktive Einheiten überführt werden.⁶⁶ Diese Vorstellungen sind weniger stabilitätskonform, weil damit der Anteil der in aktiven Verbänden vorhandenen Waffen stärker wächst als beim westlichen Vorschlag. Für Rußland dürfte dabei eine Rolle spielen, daß es erhebliche Depotbestände an den Flanken besitzt, auf die es nicht ohne weiteres verzichten will.⁶⁷ Denn die westliche Idee, 80 Prozent der Depotbestände aufzugeben, hätte für die russischen Streitkräfte zur Folge, daß sie einen erheblichen Teil ihrer Depotbestände konkret abrüsten müßten.⁶⁸ Sollte Rußland jedoch - wie im Sommer in Wien angekündigt - zu einer angemessenen Absenkung seiner nationalen Höchststärken bereit sein, dürfte dies eine Regelung erleichtern. Denn mit der Reduzierung seiner nationalen Höchststärken würde die Integration der Depotbestände in die aktiven Truppen an Bedeutung verlieren.

Trotz dieser Unterschiede in der Verfahrensweise sind die meisten KSE-Mitglieder gewillt, auf diese Regel zu verzichten. Sie erscheint aus heutiger Sicht auch nicht mehr notwendig. Im Zuge ihrer Restrukturierung haben fast alle Streitkräfte nach dem Ost-West-Konflikt ihren hohen Anteil sofort einsetzbarer Truppen deutlich zugunsten einer Kaderung (Verminderung der personellen Präsenz) der Verbände abgebaut. Auch ohne Depotregel sind

⁶⁵ Bisher hat man sich in der High Level Task Force (HLTF) noch keine Gedanken darüber gemacht, welche Konsequenzen sich aus dieser Alternative für das neue Begrenzungssystem ergeben könnten. Die HLTF ist das politische Gremium, das die Rüstungskontrollpolitik der NATO-Staaten berät.

⁶⁶ Vgl. Basis Elements of an adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation), Vienna, 22 April 1997, in: ACR 5-97, S. 407. D.108-109.

⁶⁷ Nach dem Abkommen von Taschkent darf Rußland an der Flanke bis zu 600 Panzer, 800 ACVs und 400 Artilleriesysteme in Depots lagern. Vgl. KSE-Kommentar, a.a.O. (Anm. 7), S. 526.

⁶⁸ Die USA dagegen können mit dem von den NATO-Staaten vorgeschlagenen Verfahren die Gesamtzahl ihrer in Europa aktiv einsetzbaren Waffen deutlich erhöhen, weil im wesentlichen ihre in Depots eingelagerten Waffen zu 20 Prozent in aktive Einheiten transferiert werden.

inzwischen die Streitkräfte stark mobilisierungsabhängig und nur noch kleine Teile sofort einsetzbar. Für die Verlängerung der Warnzeiten wird die Depotregel daher nicht mehr gebraucht. Außerdem haben die meisten KSE-Staaten inzwischen einseitig ihre Potentiale soweit abgerüstet, daß sie die bestehenden Depotbeschränkungen kaum noch beachten müssen.

Eine Anpassung an das neue Beschränkungskonzept erscheint zudem schwierig aufgrund der unterschiedlichen Struktur, Aufgaben und Größe der davon betroffenen Streitkräfte. Die Entwicklung einheitlicher Begrenzungskriterien für alle Teilnehmer dürfte daher kaum gelingen, so daß es jedem Teilnehmer freigestellt werden müßte, welche Waffenzahl er als Depotbestand meldet. Das würde die aktuelle sicherheitspolitische Situation nicht verbessern. Es hätte in erster Linie die Funktion, ein bestimmtes Stabilitätsniveau zu erhalten, indem den Streitkräften die Rückkehr zu einem hohen personellen Präsenzgrad verwehrt wird. Der Verzicht auf die Depotregel würde schließlich den KSE-Vertrag vereinfachen und damit den Beitritt neuer Staaten nach der Öffnung des Vertrages erleichtern.

Dagegen läßt sich einwenden, daß künftig mit der Verkleinerung und Professionalisierung der Streitkräfte der Anteil gekaderter Verbände längerfristig eher wieder abnehmen wird. Auf den ersten Blick könnte dies das inzwischen erreichte Stabilitätsniveau wieder in Frage stellen. Jedoch werden viele Staaten durch die Verkleinerung verstärkt auf die Zusammenarbeit mit anderen Ländern angewiesen sein, wenn sie größere militärische Aufgaben wahrnehmen wollen. Die hierdurch wachsende militärische Kooperation dürfte solche Probleme kompensieren.

4.9 Anpassung der Transitregel

Bisher besaß der KSE-Vertrag nur eine "äußere" Transitregel. Danach sind Waffen, die von außen kommend durch das Anwendungsgebiet einer Staatengruppe zu einem Ziel außerhalb des Geltungsbereiches transportiert werden, für bis zu sieben Tagen von den Begrenzungen ausgeklammert.⁶⁹ Die USA haben im Dezember 1997 eine neue "innere" Transitregelung vorgeschlagen. Sie begründen dies damit, daß durch das neuen Begrenzungssystem die militärischen Spielräume sehr viel enger sind und deshalb eine "äußere" Transitregel nicht ausreicht. Die USA wollen bis zu 42 Tagen lang Waffen in unbegrenzter Höhe durch das KSE-Gebiet in einzelne Vertragsstaaten verlegen können. Zum Teil ist dieser Wunsch begründet: Wenn die USA innerhalb des Vertragsgebietes Verbände aus Deutschland zum Beispiel über die Niederlande abziehen, oder nach Deutschland verlegen, können sie zeitweise die territorialen Obergrenzen der Niederlande überschreiten. Gleiches gilt für Manöverzwecke oder temporäre territoriale Überschreitungen.

Deutsche Unterhändler argumentieren, daß diese Regelung zu weitgehende Änderungen des Vertrages mit sich brächte. Sie plädieren für eine Beibehaltung des bisherigen funktionalen Ansatzes in Artikel III, der bestimmt, unter welchen Bedingungen die Obergrenzen des Vertrages nicht gelten. Diese funktionalen Ausnahmen sollen nun auf Manöver, auf

⁶⁹ Vgl. KSE-Vertrag, a.a.O. (Anm. 1), Artikel III, Absatz (G), S. 259.

territoriale Überschreitungen und auf die Verlegung von Verbänden ausgeweitet werden, wenn sie über das Territorium dritter KSE-Staaten führen. Sie sind ergänzend zu einer Verlängerung der Transitdauer auf 14 Tage bereit, da sich mit dem Wegfall des Staatengruppenansatzes die Größe des Transitraumes nahezu verdoppelt. Unter einem UN- oder OSZE-Mandat operierende Truppen können von der Transitregelung ausgenommen werden, weil sie ohnehin nicht unter die neuen Begrenzungen des KSE-Vertrages fallen werden. Der eigentliche Grund des amerikanischen Vorstoßes ist wohl darin zu suchen, daß sich die USA zur Absicherung ihrer Ölinteressen in Baku (Aserbaidschan) zusätzliche militärischen Optionen offen halten möchten.

4.10 Verbesserung des Datenaustauschs und der Verifikation

Die Anpassungsverhandlungen bieten auch die Chance, den Datenaustausch zu zentralisieren und kostengünstiger zu gestalten sowie die Verifikation auf eine neue Grundlage zu stellen. Bisher wird das in Wien erst in Ansätzen diskutiert. Um den alljährlichen umfangreichen Aktentransport des Datenaustauschs zu verringern und die kostenträchtige arbeits- und personalintensive Auswertung auf nationaler Ebene zu vermeiden, wäre eine zentrale Erfassung und Auswertung der Daten in Wien sehr hilfreich. Denn mit der Öffnung des Vertrages für neue Mitglieder werden die Aktenberge und der Arbeitsaufwand wachsen. Gerade kleineren Teilnehmerländern dürfte es dann zunehmend schwerer fallen, die Übersicht zu behalten. Auf die unsinnige und sehr teure parallele Erfassung und Auswertung der Daten in den jeweiligen Hauptstädten der Vertragspartner könnte so verzichtet werden. Jedes Mitglied könnte für diese zentrale Einrichtung Personal stellen und hätte im Bedarfsfall unbeschränkten Zugriff auf alle Informationen und Ergebnisse.

Bei der Verifikation sollten multinationale Inspektionsmaßnahmen gestärkt werden, da sie kostengünstiger sind und die sicherheitspolitische Kooperation verbessern. Zudem wäre zu überlegen, ob nicht wenigstens ein Teil der multinational durchgeführten Inspektionen auf die nationale Quote der jeweiligen Teilnehmer angerechnet werden sollte. Die Zahl der Inspektionen und ihre Kosten ließen sich so ohne Qualitätseinbußen senken. Die Inspektionsprotokolle sollten ebenfalls zentral verwaltet werden und allen Vertragsmitgliedern zugänglich sein, um unnütze Doppelinspektionen zu vermeiden. Eine zentrale Verifikationskoordinationseinrichtung in Wien könnte zudem dazu dienen, nationale und multinationale Inspektionen sinnvoll aufeinander abzustimmen und die nationalen Außenministerien von dieser Aufgabe entlasten.⁷⁰ Außerdem sollten künftig die Inspektionsquoten nicht mehr über den Umweg der Verifikationsobjekte, sondern analog zum Subregionalen Rüstungskontrollabkommen⁷¹ für das ehemalige Jugoslawien anteilig über die Zahl der Waffen festgelegt werden.

Auch wenn von der Sache her die vorgestellten Maßnahmen weitgehend unkontrovers erscheinen, bündnispolitisch enthalten sie erheblichen Zündstoff. Denn sie entmachten das

⁷⁰ Vgl. Gebhardt Weiß, a.a.O. (Anm. 44). S. 6.

⁷¹ Vg. Sub-regional Arms Control Agreement, Firenze 14 June 1996, 86 Seiten.

unter amerikanischer Führung bei der NATO eingerichtete Verification Coordination Center (VCC) und beinhalten den Aufbau einer neuen Daten- und Verifikationsbehörde in der OSZE. Die Frage ist, ob und bis zu welchem Umfang die USA dies akzeptieren werden. Andererseits ist es wenig wahrscheinlich, daß Rußland eingedenk der NATO-Erweiterung einem weiteren Ausbau des VCC im Rahmen des westlichen Bündnisses zustimmen wird, zumal die wesentlichen rüstungskontrollpolitischen Kompetenzen beim Konfliktverhütungszentrum und dem Forum für Sicherheitskooperation liegen und dies eigentlich auch der geeignetere Ort für das amerikanische VCC wäre. Immerhin könnten die USA durch den Aufbau einer neuen zentralen Datenaustausch- und Verifikationsbehörde in der OSZE Rußland signalisieren, daß sie auch andere sicherheitspolitische Institutionen in Europa fördern.

4.11 Ergänzende stabilisierende Maßnahmen

Rußland hat im Zuge der kontroversen NATO-Erweiterungsdebatte auch die Forderung nach einem Verbot oder einer Beschränkung des Ausbaus westlicher militärischer Infrastruktureinrichtungen in den Beitrittsstaaten erhoben. Darüber hinaus wurde die Ausdehnung der Beschränkungen auf große Führungs-, Aufklärungs-, Tank- und Transportflugzeuge gefordert, da sie für eine schnelle Verlegung und den Einsatz von Streitkräften wesentlich sind. Weil mit dem NATO-Beitritt Polens auch die militärischen Handlungsmöglichkeiten der NATO-See- und Seeluftstreitkräfte im Ostseeraum wachsen, drängt Moskau dort auf zusätzliche Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.⁷² Bisher sind die NATO-Staaten hier nur zu zusätzlichen Transparenzmaßnahmen einschließlich ihrer Kontrolle bereit. So hat das westliche Bündnis im April 1997 auf dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE Transparenzmaßnahmen für militärische Infrastruktur vorgeschlagen.⁷³ Seit Sommer 1997 wollen die USA auch der Transparenz bei großen Führungs-, Aufklärungs-, Tank- und Transportflugzeugen im Rahmen des Wiener Dokumentes zustimmen. Sie verbinden dies allerdings mit der Forderung nach mehr Transparenz bei "ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten" (non routine military activities). Entsprechende Zusätze sollen im überarbeiteten Wiener Dokument 1998 aufgenommen werden. Rußland seinerseits will das neue Wiener Dokument nur akzeptieren, wenn die Vertrauensbildenden Maßnahmen auch auf multinationale militärische Aktivitäten und die Seestreitkräfte ausgedehnt werden. Sofern bei diesen Maßnahmen etwa durch zusätzliche Inspektionen Kosten entstehen, ist allerdings zweifelhaft, ob sich sofort alle 54 OSZE-Staaten beteiligen werden. So lehnen z.B. die Ukraine und Weißrußland wegen ihrer prekären ökonomischen und finanziellen Lage alle Maßnahmen ab, die mit weiteren Kosten verbunden sind.

⁷² Vgl. Jaspar v. Altenbockum, Mittel- und Osteuropa im "Nachübergang", in: FAZ, 8. September 1997, S. 8.

⁷³ Vgl. Anm. 36.

5. Zum Stand der Verhandlungen

Der neue Beschränkungsansatz der KSE-Anpassungsverhandlungen dient zunächst einmal dazu, die gegenwärtige militärische Struktur und Stärke der Potentiale der Mitglieder vertraglich festzuschreiben. Da alle KSE-Mitglieder inzwischen ihre nationalen Höchststärken unterschreiten, wird die Absenkung der Obergrenzen einen deutlichen Sicherheitsgewinn bringen. Zugleich wird die Effizienz des Regimes gestärkt, weil die Beschränkungen sich wieder an den Beständen orientieren.

Dieses Vorgehen mildert auch die militärischen Folgen der NATO-Erweiterung und erleichtert es Rußland, auf die von ihm vorgeschlagene Bündnishinlänglichkeitsregel zu verzichten. Da die NATO-Staaten ihre Potentiale - ausgehend von den Vertragsobergrenzen - weit stärker abgerüstet haben als die Mitglieder der östlichen Staatengruppe, ist ein ausreichender Spielraum entstanden, der trotz der Aufnahme der drei Visegrad-Staaten nicht zu einer Überschreitung der bisherigen westlichen Gruppenobergrenzen führen muß. Russische Rüstungskontrollpolitiker hatten schon 1995 gefordert, daß die NATO-Länder ihre Gruppenobergrenzen auch nach einer Erweiterung nicht überschreiten dürfen.⁷⁴ Die inzwischen von den NATO-Staaten angekündigten und in Aussicht gestellten einseitigen Reduzierungen ihrer nationalen Höchststärken lassen eine Absenkung um 13.000 bis 15.000 Waffensysteme erwarten. Auch wenn die NATO-Staaten die Bündnishinlänglichkeitsregel als solche ablehnen, faktisch werden sie diese russische Forderung erfüllen.

Anfang Dezember 1997 haben alle NATO-Staaten in Wien erste illustrative Zahlen über ihre künftigen nationalen und territorialen Obergrenzen vorgelegt. Sie sollen die Diskussionen um die Definition der nationalen und vor allem territorialen Obergrenzen voranbringen. Sie sollen außerdem den Reformkräften in der russischen Regierung helfen, die Beratungen über eine Militärreform, die künftige Militärdoktrin und die damit verknüpften Reduzierungen der russischen Streitkräfte zu erleichtern. Die internen russischen Auseinandersetzungen über die neue Militärreform und die künftigen Kommandostrukturen haben jedoch bisher verhindert, daß Rußland selbst erste illustrative Zahlen in Wien vorlegt.

Zur Zeit treten die Verhandlungen auf der Stelle. Weder Rußland noch die USA haben bisher ein schlüssiges Konzept für die Verhandlungen. Deutschland hat zwar ein Konzept, doch geht seine Umsetzung vielen Bündnispartnern zu schnell. Viele Elemente sind außerdem noch strittig. Zudem wartet man im Bündnis auf die Ratifikation der Erweiterung durch die nationalen Parlamente. Die Türkei kann wegen ihrer EU-Ambitionen diesen Prozeß verzögern. Der neue russische Vorschlag, die Flankenfrage außerhalb des Vertrages zu regeln, hat die Verhandlungen weiter erschwert. Sollen die Anpassungsgespräche noch vor der Aufnahme der drei NATO-Mitglieder im Frühjahr 1999 erfolgreich abgeschlossen werden, wird die Zeit langsam knapp. Dann müssen die NATO-Staaten wenigstens bis zum April 1998 einen internen Streitpunkt lösen und spätestens Anfang Herbst dieses Jahres alle Kernprobleme mit den übrigen KSE-Teilnehmern geklärt haben, um noch ausreichend

⁷⁴ So erklärte ein ungenannt bleibend wollender russischer Diplomat am 20. Nov. 1995 in einem Interview mit Interfax in Moskau: "Der Vertrag ist noch zu retten, wenn das Bündnis neue Mitglieder in seine geltende Rüstungsquote einbezieht."

Zeit für die rechtliche Gestaltung zu besitzen. Schließlich wurden die bündnisinternen Beratungen zur Verbesserung des Datenaustauschs und der Verifikation erst im Januar 1998 begonnen. In diesem Bereich sind schwierige Diskussionen zu erwarten.

Folgende wesentlichen Punkte sind noch umstritten oder ungeklärt:

- Die *Frage eines Änderungsmechanismus für territoriale Obergrenzen*: Hier geht es darum, ob die Stabilitätszone erhalten, auf alle Teilnehmer ausgedehnt oder aufgegeben wird. Sollte sie erhalten oder aufgegeben werden, bedarf es einer Regelung für die KSE-Staaten, die ihre territorialen Obergrenzen ändern dürfen
- Die *Höhe der temporären Überschreitung von territorialen Obergrenzen*: Während Rußland, die Flankenstaaten, Deutschland und Frankreich eher an einer niedrigen Beschränkung etwa in Brigadestärke denken; fordern die USA, Großbritannien, Spanien und Italien dafür etwas mehr als eine Division.
- Die *Anpassung der Transitregel*: Die USA fordern eine Transitregel, die Verlegungen im Anwendungsgebiet für 45 Tage von den territorialen Obergrenzen befreit. Das wird von Deutschland und Frankreich als zu weitgehende Änderung abgelehnt.
- Die *Integration der gerade zugunsten Moskaus geänderten Flankenregel* in das neue Begrenzungskonzept: Während die meisten KSE-Teilnehmer die Substanz der Regel erhalten wollen, möchte Rußland nur noch eine territoriale Obergrenze für das gesamte russische Vertragsgebiet. Zusätzliche Beschränkungen der Flanken sollen aus dem Vertrag herausgenommen und in politisch verbindlicher Weise geregelt werden.
- Die *Verbesserung des Datenaustauschs und der Verifikation*: Hier werden die USA entscheiden müssen, ob und bis zu welchem Umfang sie den Aufbau einer zentralen Datenaustausch- und Verifikationsorganisation bei der OSZE zustimmen wollen.

Politisch bleibt das Problem, daß viele KSE-Staaten ihr Verhältnis zur künftigen Funktion der konventionellen Rüstungskontrolle nicht geklärt und sich noch nicht entschieden haben, in welchem Umfang sie den sicherheitspolitischen Interessen Moskaus noch entgegenkommen wollen.

6. Perspektiven eines möglichen Kompromisses

Es existiert kein Königsweg für die Anpassung des KSE-Vertrages. Jede der Ideen, die von den Delegierten und Fachleuten diskutiert wird, hat angesichts der divergierenden Interessen der Mitglieder ihre Haken und Ösen. Das gilt selbstverständlich auch für die nun folgenden Vorschläge, die mehr zum Nachdenken anregen sollen, denn als fertige Lösungen anzusehen sind. Sie (die Vorschläge) gehen davon aus, daß man Rußland weiter entgegenkommen muß, will man nicht die Anpassung selbst oder die Aufkündigung der Flankenvereinbarung riskieren, zugleich sind dabei aber auch die Sicherheitsinteressen der neutralen KSE-Mitglieder ausreichend zu beachten.

6.1 Alternativen für die Beschränkungen neuer Stationierungstruppen?

Es gibt ein Dilemma bei der Stationierung zusätzlicher Truppen. Wird das Recht auf die Dislozierung neuer Truppen eingeräumt, es jedoch an keine Beschränkungen gebunden, könnten Streitkräfte künftig wieder in destabilisierender Weise konzentriert werden. Begrenzungen, die dieses Risiko vermindern, beeinflussen jedoch zugleich die militärischen Verstärkungsmöglichkeiten der NATO und damit die Bündnissolidarität. Es muß daher nach einem Kompromiß zwischen den Stabilitätsanforderungen Rußlands und den Sicherheitsanforderungen der westlichen Allianz einschließlich der neuen NATO-Mitglieder gesucht werden. Dafür bieten sich verschiedene Optionen an, die teilweise miteinander kombiniert werden können:

- a) Einfrieren der territorialen Obergrenzen,
- b) Beschränkungen für zusätzliche Stationierungstruppen und
- c) unterschiedliche Verfahren zur Beschränkung der militärischen Flexibilität.

6.1.1 *Einfrieren der territorialen Obergrenzen?*

Mit dem Einfrieren territorialer Obergrenzen kann neben der Beschränkung ihrer temporären Überschreitungen und der Festlegung neuer nationaler Obergrenzen auf andere Begrenzungen verzichtet werden. Die Stabilitätszone würde so auf alle KSE-Staaten ausgedehnt. Das Festschreiben der territorialen Limitierungen ist an zwei Voraussetzungen zu binden. Erstens sollten diese Obergrenzen alle Waffenkategorien also auch die fliegenden Waffensysteme erfassen. Zweitens dürfen sie nicht oder nur sehr schwer änderbar sein.

Das Hauptproblem der ersten Bedingung ist, daß derzeit die territorialen Beschränkungen der fliegenden Waffensysteme nicht sicher zu verifizieren wären. Es müßte daher zunächst nach einem neuen Verifikationssystem gesucht werden, das eine verlässliche Überprüfung gewährleistet. Andernfalls bestünde das Problem, daß destabilisierende Streitkräftekonzentrationen weiterhin möglich bleiben.

Bei der zweiten Bedingung wäre es unter Stabilitätsgesichtspunkten das Beste, wenn die territorialen Obergrenzen der KSE-Mitgliedsstaaten nicht verändert werden dürften. Bisher haben das die NATO-Staaten nur für die Stabilitätszone zwischen NATO und Rußland vorgeschlagen. Damit sind zwar neue Stationierungstruppen erlaubt, es wird jedoch ausgeschlossen, daß sie in destabilisierender Weise über die territorialen Obergrenzen hinaus konzentriert werden dürfen. Kommt es im übrigen zu einem Änderungsmechanismus, so sollte er aus diesem Grund nur sehr geringe Erhöhungen erlauben.⁷⁵

Politisch bereitet dieser Ansatz in mehrfacher Hinsicht Schwierigkeiten. Einmal wollen sich einige Staaten (USA, England) temporäre Überschreitungen der territorialen Obergrenzen vorbehalten, die nur schwer mit den russischen Sicherheitswünschen zu vereinbaren wären. Schließlich muß die KSE-Anpassung auch von der russischen Duma ratifi-

⁷⁵ Die Multinationalisierung wirkt hier allerdings dem Risiko eines Mißbrauchs für offensive militärische und vor allem politische Zwecke entgegen, so daß dieses Argument nur begrenzte Plausibilität besitzt.

ziert werden. Sie wird das Beschränkungssystem besonders kritisch daraufhin überprüfen, ob es den NATO-Staaten bedeutsame Streitkräftekonzentrationen in den neuen Beitrittsstaaten und gegenüber Rußland erlaubt.

Ein weiterer kritischer Punkt ist, daß das Einfrieren territorialer Obergrenzen zwar eine Erhöhung der Streitkräfte in einem Land verhindert, aber nichts über die Stärke der zulässigen Stationierungstruppen aussagt. Dies kann im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterungsdebatte sowohl in der russischen Duma als auch im US-Kongreß - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - die Ratifizierung der KSE-Anpassung erschweren oder vielleicht sogar verhindern.

In der Duma wird man vor allem danach fragen, in welchem Umfang dieses Beschränkungskonzept die Ostverlagerung westlicher Truppen erlaubt. Da es keine separaten Restriktionen für zusätzliche Stationierungstruppen enthält, können die neuen NATO-Mitglieder durch die einseitige Reduzierung ihrer eigenen Streitkräfte jederzeit zusätzliche Spielräume für westliche Truppenverlegungen bis zur Höhe ihrer territorialen Obergrenzen schaffen. Entgegen der Verlautbarung der NATO vom 14. März 1997 wären dann bedeutsame Dislozierungen westlicher Streitkräfte nicht auszuschließen.

Der US-Kongreß dürfte die Akzente anders setzen. Für ihn werden die Kosten solcher möglichen Stationierungen, das sicherheitspolitische Risiko der USA im Zusammenhang mit der Lastenteilung im Bündnis und die möglichen negativen Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zu Rußland die entscheidenden Probleme bilden. Da die USA über die größten Kontingente schnell verlegbarer und einsatzfähiger Streitkräfte in der NATO verfügen, wären sie davon vorrangig betroffen und müßten auf jeden Fall einen Großteil der Kosten und Risiken tragen.

Die zentrale Frage ist, für wie wahrscheinlich und plausibel man solche Szenarien aus politischen Gründen hält und wieviel Vertrauen man in die Verteidigungsanstrengungen der neuen Bündnispartner setzt. Selbst wenn die neuen Beitrittsstaaten der NATO ihre Potentiale einseitig weiter abrüsten, ist kein Grund für zusätzliche Stationierungen gegeben, solange es keine politische Krise mit Rußland gibt, in der Moskau Truppen nach Weißrußland verlegt, oder seine Verbände an der Westgrenze verstärkt. Die neuen NATO-Mitglieder werden schon aus Kostengründen (z.B. durch die allmähliche Umrüstung auf westliche Waffentechnik) ihre Waffenbestände weiter vermindern müssen. So ist es völlig illusorisch, anzunehmen, Polen, Ungarn und Tschechien könnten ihre insgesamt über 1.850 veralteten T-54/T-55 Panzer im Verhältnis 1 : 1 ersetzen.

6.1.2 *Stationierungsbeschränkungen?*

Will man eine zu große Ostverlagerung westlicher Streitkräfte ausschließen, so wäre im Rahmen der territorialen Obergrenzen an eine zusätzliche Beschränkung für neue Stationierungstruppen zu denken. Damit wäre nur noch ein bestimmter Anteil der territorialen Obergrenzen für Verstärkungen nutzbar. Dies würde die Berechenbarkeit erhöhen. Die bisher in einigen westlichen NATO-Ländern und in einigen sowjetischen Nachfolgestaaten vorhandenen Stationierungstruppen wären davon nicht betroffen. Die russische Duma und der russische Generalstab erhielten so die Zusicherung, daß die westlichen Staaten keine

bedeutsamen Streitkräftekontingente in ihre Nähe bringen könnten. Dies könnte die Ratifizierung der KSE-Anpassung erleichtern. Die Nachbarstaaten Rußlands müßten größere russische Truppenverlegungen beispielsweise nach Weißrußland oder an die Flanken nicht fürchten. Auch für den inneramerikanischen Entscheidungsprozeß wäre eine Stationierungsregel hilfreich. Sie würde die Kosten und das Risiko des amerikanischen sicherheitspolitischen Engagements begrenzen und sowohl die neuen Beitrittsstaaten als auch die europäischen NATO-Länder zu mehr verteidigungspolitischer Eigenständigkeit und Verantwortung anhalten. Das könnte die Ratifizierung der KSE-Anpassung im US-Kongreß vereinfachen.

Für einige (süd)europäische NATO-Staaten, die jetzt schon Schwierigkeiten mit den neuen territorialen Obergrenzen haben, weil sie eine künftige militärische Bedrohung nicht ausschließen wollen, erschweren allerdings diese Beschränkungen die Zustimmung zum neuen Begrenzungsansatz. Südeuropäischen Staaten wie Spanien, die derzeit keine Stationierungstruppen wollen, oder sie sogar aus verfassungsrechtlichen Gründen ablehnen müssen, hätten territoriale Obergrenzen zu akzeptieren, die ihren nationalen Obergrenzen entsprechen. Zusätzliche Stationierungstruppen wären dann in Krisensituationen nur noch begrenzt verfügbar. Solche Dislozierungsbeschränkungen würden aber nicht für temporäre Überschreitungen der territorialen Obergrenzen gelten und damit wäre eine gewisse militärische Flexibilität vorhanden. Außerdem unterliegen die See- und Seeluftstreitkräfte keinen Beschränkungen. Sie stellen ein wesentliches multinational organisiertes Instrument für den Schutz der Staaten an der NATO-Südflanke bereit. Stationierungsbeschränkungen sollten daher für diese Länder eigentlich kein größeres Problem sein.⁷⁶

Die Stationierungsregel bietet auch die Chance, Obergrenzen für die zusätzliche Dislozierung von fliegenden Waffensystemen festlegen zu können. Sie kann in dieser Funktion teilweise die fehlenden territorialen Obergrenzen für Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber ersetzen und so den militärischen Status quo in den Beitrittsstaaten sichern. Denn derzeit bestehen keine Absichten, bedeutsame Streitkräfte bei den neuen NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren. Folglich würde das Überprüfungsproblem für diese Restriktionen erst einmal entfallen.

Konkretisieren die NATO-Staaten ihre Erklärung vom 14. März im KSE-Vertrag, so kann es, wollen sie ihre politische Glaubwürdigkeit erhalten, nicht um Obergrenzen in Divisions- oder Korpsgröße gehen. Sie sollten eher - wie von Rußland vorgeschlagen - im Bereich einer Brigade oder geringfügig darüber liegen. Bei den Kampfflugzeugen und den Kampfhubschraubern könnten sich die Obergrenzen an einem Geschwader oder Regiment (je 30 bis 60 Waffensysteme) orientieren.

Es ist jedoch fraglich, ob der Vertrag Begrenzungen für neue Stationierungstruppen enthalten wird. Aus Stabilitätsgründen sind sie nicht unbedingt notwendig, wenn die territorialen Obergrenzen eingefroren werden. Sie stellen in erster Linie mehr Berechenbarkeit her und stützen die bilaterale sicherheitspolitische Kooperation zwischen Rußland und den USA. Allerdings würde damit die gegenwärtige Struktur der Stationierungstreitkräfte in

⁷⁶ Zusätzliche Flexibilität besteht durch die Reallokation von Anteilshöchststärken anderer Staaten vor der endgültigen Notifizierung der neuen Obergrenzen. Vergleiche hierzu auch Anm. 48.

Europa zeitlich unbegrenzt festgeschrieben. Ihre Reduzierung bliebe zwar jederzeit möglich nicht jedoch ihre Redislozierung. Dies könnte langfristig sicherheitspolitische Nachteile mit sich bringen. Sollte man sich auf diese Regel verständigen, erschiene es daher sinnvoll, sie im Fünfjahresrythmus auf ihre Effizienz zu prüfen. Das würde auch den Bedenken der Staaten Rechnung tragen, die keine Stationierungstruppen besitzen, aber künftige sicherheitspolitische Herausforderungen nicht ausschließen wollen.

6.1.3 *Begrenzung der militärischen Flexibilität: Anhebung territorialer Obergrenzen oder temporäre Überschreitungen?*

Aus Gründen der Einfachheit sollte man sich nur auf ein einziges Verfahren einigen, das die Überschreitung der neuen territorialen Obergrenzen regelt. Werden beide Wege gleichzeitig zugelassen und auch noch jeweils hohe Obergrenzen vereinbart, verbessert das die militärischer Stabilität zwischen den KSE-Staaten nicht. Vor allem in Rußland sowie bei seinen Nachbarstaaten dürfte dies auf Kritik stoßen. Worin liegen nun die Vor- und Nachteile beider Verfahren?

Staaten wie die USA, die den interventionistischen Einsatz von Streitkräften als normales Instrument ihrer Sicherheitspolitik betrachten und sich dabei maximale Handlungsfreiheit erhalten wollen, werden sich für die Option der "temporären Überschreitung" entscheiden. Im Rahmen der noch festzulegenden Obergrenzen müssen dann Verstärkungen und Verlegungen nur zwischen Entsende- und Gaststaat ausgehandelt werden. Dieses Verfahren begünstigt eine schnelle und unilaterale Vorgehensweise in Krisensituationen oder Notfällen. Es verwundert daher nicht, daß die USA dieses Verfahren favorisieren.

Eine Anhebung territorialer Obergrenzen ist mit größerem Aufwand verbunden, wenn sie an den gleichzeitigen Verzicht eines zweiten Staates gekoppelt wird, der zuvor entsprechende Anteile seiner territorialen Obergrenzen abtreten müßte. Ist dieser Staat nicht in der Lage, ausreichende Anteile zur Verfügung zu stellen, müßten weitere Regierungen konsultiert werden. Bei diesem Verfahren sind nicht nur der Gast- und Entsendestaat, sondern mindestens noch ein weiteres Land zu beteiligen. Es ist daher aufwendiger und schwerfälliger. Es zwingt Staaten, die zusätzliche Streitkräfte brauchen, mit anderen zu verhandeln, und sie werden dafür im Normalfall eine überzeugende Begründung benötigen. Der Vorteil dieses multilateralen Verfahrens liegt auf der Hand: Ein schneller Griff nach zusätzlichen militärischen Instrumenten wird in Krisensituationen erst einmal vermieden. Politische Konfliktregelungsmechanismen - etwa in der OSZE - werden dagegen gefördert. Lediglich bei schneller militärischer Hilfe in Fällen von Naturkatastrophen müßten Ausnahmen (z.B. für Brückenlege- und Bergepanzer) zulässig sein.

Die Wahl des Verfahrens wird auch davon abhängen, welche Art von künftigen Krisen für wahrscheinlich gehalten werden. Sind es eher Situationen, bei denen ein schneller Einsatz militärischer Mittel zu befürchten ist, oder eher solche, in denen zunächst nicht mit einer militärischen Eskalation zu rechnen ist? Angesichts der jüngsten Erfahrungen in Europa spricht wenig dafür, daß politische Konflikte schnell in zwischenstaatliche militärische Auseinandersetzungen münden. Es bliebe daher genügend Zeit für eine multilaterale Vorgehensweise. Die europäischen Staaten sollten sich deshalb für dieses Konzept engagieren.

Wenn die USA und einige andere KSE-Mitglieder auf dem unilateralen Verfahren beharren, könnten kleinere Verstärkungen (Bataillone, Regimenter, Flugzeugstaffeln) zunächst als temporäre Überschreitung und größere Truppenverlegungen (ab Brigade, Flugzeuggeschwader) als Änderung der territorialen Obergrenzen definiert werden. Beide Verfahren würden so in ihrer Wirkungsweise kombiniert: Durch schnelle kleine Verstärkungen wird Zeit gewonnen, um größerer Verstärkungen in Krisensituationen auszuhandeln. Zugleich wird die politische Konfliktregelung in größeren Krisen gefördert. Die Option der schnellen Verstärkung kann so auch in Notfällen (großen Naturkatastrophen) besser genutzt werden.

Für die Höhe der Flexibilitätsbeschränkung könnten sich - unabhängig vom Verfahren - auf Dauer eher restriktive Vorstellungen durchsetzen. Schließlich haben viele Nachbarstaaten Rußlands kein Interesse, der Russischen Föderation zu große militärische Handlungsmöglichkeiten einzuräumen, und Rußland möchte entsprechende Optionen der sich erweiternden NATO verwehren. Diese Interessenkonstellation begünstigt eine Begrenzung zwischen einer Brigade und einer Division. Je näher sie bei einer Brigade liegt, desto weniger müßte an dem schon bestehenden Flexibilitätsmechanismus für die Flanken geändert werden. Ergänzend kann separat ein maßvolles Limit - etwa in Größenordnung einer Division - für die militärische Flexibilität gegenüber Nicht-KSE-Staaten festgelegt werden, um den defensiven Charakter des KSE-Regimes auch nach außen zu unterstreichen.

Da in der Vergangenheit das Fehlen einer zeitlichen Schranke bei den Flexibilitätsbegrenzungen an den Flanken zu Streitigkeiten zwischen den sowjetischen Nachfolgestaaten geführt hat, wäre außerdem eine Befristung - etwa auf 6 Monate - sinnvoll. Sie ist ohnehin notwendig, um temporäre von permanenten Erhöhungen zu unterscheiden. Die begründete Verlängerung sollte möglich sein.

6.2 Flankenregelung

Die Integration der Flankenregel in das neue Beschränkungskonzept wird sehr schwierig werden. Einige östliche Flankenstaaten fordern schon jetzt aus politischen Gründen die Aufhebung der Flankenregion. Die Flankenregion muß beim neuen Beschränkungsansatz nicht unbedingt erhalten werden, solange sie für die Festlegung der neuen nationalen Obergrenzen als Rahmen dient, der nicht überschritten werden darf. Territoriale Obergrenzen sollten dabei nach Möglichkeit nicht änderbar sein. Zugleich sollten die russischen Stationierungstruppen in den Kaukasusrepubliken im Rahmen der jetzt schon bestehenden nationalen Höchststärken berücksichtigt werden.⁷⁷ Andernfalls ist es fraglich, ob einige Flankenstaaten bereit sein werden, auf die Flankenregion als Begrenzungsrahmen zu verzichten.

⁷⁷ Das neue territoriale Limit der Kaukasusstaaten sollte den jetzigen nationalen Höchststärken entsprechen, andernfalls würde die Anwesenheit russischer Truppen in Georgien und Armenien dazu führen, daß sie eine höhere territoriale Obergrenze als Aserbaidschan bekämen. Das dürfte von Aserbaidschan als einseitige Benachteiligung seiner militärischen Lage unter keinen Umständen akzeptiert werden.

Eine weitere Schwierigkeit bilden die Beschränkungen der russischen Flanke und der aus der Flankenregion herausgefallenen separat begrenzten Gebiete (Norden: Pskow; Süden: Astrachan, Wolgograd, östlicher Teil Rostows). Rußland wird sicherlich keine separaten territorialen Obergrenzen für diese Kleinregionen akzeptieren. Einschließlich Kaliningrad müßte Rußland dann künftig mit acht separaten territorialen Begrenzungen leben. Auch in der Duma hätte das kaum Chancen auf eine Ratifizierung angesichts der Kritik, die es dort schon jetzt an der zum Vorteil Rußlands geänderten Flankenregel gibt. Sinnvoller erscheint es, ein territoriales Limit für Rußland insgesamt festzulegen. Innerhalb dieser Begrenzung sind dann je ein Sublimit für die Nordflanke und für die Südflanke zu vereinbaren. Damit werden die jetzt aus der Flankenregelung herausgefallenen Gebiete wieder integriert. Zwar folgt daraus eine Erhöhung der Obergrenzen für jeden Flankenteil, jedoch wirken mehrere Faktoren stabilisierend: Die Aufteilung der Flankenregion verhindert künftig, daß Rußland durch eine Herausnahme von Waffen aus dem nördlichen oder südlichen Teil die Streitkräfte im jeweils anderen Flankenteil verstärken kann. Überdies ist Rußland zu einer Absenkung seiner nationalen Höchststärken bereit; dies sollte auch die Waffenbestände an seinen Flanken vermindern.

Rußland ist bestrebt, eine separate territoriale Beschränkung von Kaliningrad zu vermeiden. Der Charakter der Enklave soll politisch nicht unterstrichen werden. So müßte Kaliningrad entweder in die territorialen Beschränkungen der Nordflanke integriert oder der russischen Gesamtobergrenze zugeschlagen werden. Letztere Lösung würde in Nordosteuropa auf heftige Kritik stoßen. Will Rußland zudem für die baltischen Staaten und Finnland die NATO-Erweiterung sicherheitspolitisch weniger attraktiv gestalten, wird es sich eher für eine Integration Kaliningrads in die Nordflanke entscheiden müssen. Eine einseitige Erklärung Rußlands, die Streitkräfte in Kaliningrad nicht zu verstärken, würde stabilisierend wirken und den baltischen Regierungen die Angst nehmen, Rußland könne nun auch Truppen aus dem Militärbezirk Leningrad nach Kaliningrad verlegen.

6.3 Weitere Vertrauensbildende Maßnahmen.

Die Regelung der Flankenfrage wird beispielhaft ein sicherheitspolitisches Problem beleuchten, das auch für viele Staaten in der sogenannten Stabilitätszone gilt. Rußland muß die Sicherheitsinteressen der Staaten, die noch nicht der NATO beitreten dürfen, ernst nehmen und etwas für ihre Sicherheit tun, wenn für diese Länder die NATO an Attraktivität verlieren soll. Hier geht es um Maßnahmen, die die Sicherheit und Stabilität gerade der Länder verbessern, die von der KSE-Anpassung nicht so stark profitieren, selbst wenn sie wie die baltischen Staaten dem KSE-Vertrag nach seiner Öffnung beitreten sollten. Die NATO-Staaten sollten daran ebenfalls interessiert sein, schließlich sind sie auch künftig nicht in der Lage, alle Staaten, die ihren Beitrittswunsch geäußert haben, in das Bündnis aufzunehmen.

Der russische Ministerpräsident Tschernomyrdin hat am 7. September 1997 in Vilnius zusätzliche Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen regionaler Art auf bi- oder multilateraler Ebene angeboten, die offensichtlich nicht nur auf die baltischen Staaten,

sondern auch auf den Kaukasus zielen.⁷⁸ Rußland ist zur Einrichtung einer Hotline für militärische Zwischenfälle, zu Manöverbeschränkungen in Grenznähe und anderen militärischen Disengagementmaßnahmen bereit und hat dazu inzwischen alle Vorbehalte fallen gelassen.⁷⁹ Moskau möchte dafür über multilaterale Manöver in der Ostsee informiert werden und will dorthin Beobachter entsenden. Dieser Vorschlag wurde seither mehrfach wiederholt und Boris Jelzin hat bei seinem Besuch in Stockholm am 3. Dezember 1997 eine 40-prozentige Reduzierung der russischen Streitkräfte in Nordosteuropa angekündigt und damit das russische Interesse daran untermauert.

Selbst wenn einzelne baltische Politiker zugeben, daß diese Maßnahmen von Bedeutung sein können, lehnen sie diese Initiative bisher ab. Die baltischen Staaten müßten dann ihre bisherige politische Strategie, Sicherheit durch den Beitritt zur NATO zu suchen, zunächst zurückstellen. Immerhin könnte dieses russische Angebot aber für andere Staaten in der Stabilitätszone interessant sein, weil sie nicht auf eine schnelle NATO-Mitgliedschaft hoffen dürfen. Auch die Kaukasus-Staaten kämen für solche zusätzlichen Vertrauensbildenden Maßnahmen in Betracht, sollte eine Regelung des Nagorni-Karabach-Konfliktes gelingen.

Die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, die Republik Srpska und die bosnisch-kroatische Föderation haben Mitte 1996 ein subregionales Rüstungskontrollabkommen zur Unterstützung des in Dayton vereinbarten Friedensprozesses geschlossen, das inzwischen weitgehend implementiert wurde. Es soll in ein größeres regionales Rüstungskontrollabkommen eingebettet werden, welches für die Streitkräfte der Nachbarstaaten, die noch keinen Beschränkungen unterliegen (Albanien, Makedonien, Österreich) neue Obergrenzen festlegen kann. Da das KSE-Regime für neue Mitglieder geöffnet werden soll und einige KSE-Staaten (Ungarn, Bulgarien, Rumänien) an Teilnehmer des neuen subregionalen Rüstungskontrollabkommens in Südosteuropa grenzen, muß das Verhältnis zwischen KSE und diesem Abkommen geordnet werden. Auch KSE-Mitgliedern sollten daher bilaterale Vereinbarungen mit Teilnehmern anderer Rüstungskontrollregime erlaubt sein, die den Informationsaustausch und zusätzliche Inspektionsrechte regeln. Schließlich sollte eine spätere Aufnahme der Teilnehmer des subregionalen Rüstungskontrollregimes in den KSE-Vertrag grundsätzlich möglich bleiben.

⁷⁸ Vgl. Jaspar v. Altenbockum, a.a.O. (Anm. 72), S. 8.

⁷⁹ Anfangs verknüpfte Rußland dies noch mit dem Angebot von bilateralen Sicherheitsgarantien und der Forderung, auf den NATO-Beitritt zu verzichten.

7. Vorrang für kooperative Sicherheit

Die NATO steht mit ihrer Verteidigungspolitik im konventionellen Bereich am Scheideweg. Soll sie der Bündnisverteidigung den Vorrang einräumen und dabei Gefahr laufen, die Beziehungen zu Rußland dauerhaft zu stören, oder soll sie im Interesse eines Kompromisses mit Moskau die Bündnisverteidigung im Frieden und in der Krise rüstungskontrollpolitisch einhegen lassen. Eine Entscheidung in dieser Frage ist im Zusammenhang mit den KSE-Anpassungsverhandlungen unvermeidlich. Konkret geht es um Regeln für die Stationierung zusätzlicher Truppen, für die Änderung territorialer Beschränkungen oder die Höhe temporärer Überschreitungen und für eine neue Transitregelung. Will sich das Bündnis auch künftig maximale militärische Handlungsmöglichkeiten im Rahmen seines Verteidigungsauftrages sichern, so wird das die Anpassung des KSE-Vertrages entwerten und der sicherheitspolitischen Kooperation mit den übrigen europäischen Ländern eine nachrangige politische Funktion zuweisen. Die europäische Sicherheit wird damit in Ostmitteleuropa zweigeteilt. Nur die dem Bündnis angehörenden Staaten genießen erstrangigen Schutz, die übrigen Staaten nicht. Ihnen bleibt auf Dauer nur die militärische Zusammenarbeit mit Rußland oder der Bündnisbeitritt. Das konfrontiert vor allem die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die sich nicht in die sicherheitspolitische Abhängigkeit von Rußland begeben möchten, mit zusätzlichen Problemen und wird den politisch den Druck zur Fortsetzung der NATO-Erweiterung erhöhen.

Die NATO riskiert bei diesem Vorgehen auch die Zukunft des KSE-Vertrages. Denn warum sollte sich dann Rußland noch an die Beschränkungen der Flankenregel auf dem eigenen Territorium gebunden fühlen, wenn das westliche Bündnis keinerlei Beschränkungen der Bündnisverteidigung hinnehmen will. Warum sollte Rußland dann überhaupt der KSE-Anpassung noch zustimmen, schließlich würde es unter diesen Umständen seinen Sicherheitsinteressen mehr dienen, wenn es den KSE-Vertrag nicht ändert und die Flankenregel einseitig aufkündigt. Diejenigen, die jetzt schon in der russischen KSE-Delegation und im Generalstab gegen die Anpassung votieren, würden jedenfalls durch ein derartiges Vorgehen gestärkt.

Ist die NATO dagegen bereit, sich auf eine Beschränkung der Bündnisverteidigung einzulassen, wird sie nicht nur einen Kompromiß mit Rußland zustande bringen, sondern auch der Sicherheit der unabhängigen Staaten dienen und so den politischen Druck zur Fortsetzung der Erweiterung mildern. Dem reformierten KSE-Vertrag käme eine eigenständige sicherheitspolitische Funktion zu, die den Ausbau der kooperativen Sicherheit in Europa fördern würde.

Für diesen Zweck sollten die neuen territorialen Obergrenzen eingefroren und temporäre Überschreitungen einheitlich in der Höhe eines Brigadeäquivalentes für alle KSE-Teilnehmer begrenzt werden. Für potentielle Konflikte mit Nicht-KSE-Teilnehmern kann eine höhere Schwelle - etwa bei einem Divisionsäquivalent - gewählt werden. Eine Änderung der territorialen Obergrenzen sollte nur nach vorheriger Zustimmung aller KSE-Staaten möglich sein. Die durch einseitige Abrüstungsmaßnahmen wachsende Differenz zwischen den Waffenbeständen und den neuen territorialen und vor allem nationalen Obergrenzen bietet in Krisensituationen genügend Spielräume für präventive militärische Maß-

nahmen. Die Transitregelung sollte nach dem Wegfall der Staatengruppen etwas großzügiger gestaltet werden. Verlegungsmaßnahmen durch das Anwendungsgebiet und zwischen den KSE-Mitgliedern sollten für 14 bis 21 Tage von den Beschränkungen ausgenommen werden, wenn sie zuvor notifiziert wurden. Der Datenaustausch und seine Auswertung sollten bei der OSZE zentralisiert und dort eine Verifikationskoordinierungsbehörde eingerichtet werden. Damit würde ergänzend zur NATO-Öffnung auch die OSZE gefördert.

Der KSE-Vertrag wird so an die neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepaßt und gestaltet sie zugleich. Die neuen Obergrenzen werden deutlich niedriger sein als die bisherigen Beschränkungen. Das trägt zur Sicherheit gerade der neutralen Staaten in Europa bei. Er wird für neue Mitglieder geöffnet und kann folglich die Sicherheit aller europäischen Staaten verbessern. Neue Kriseninstrumente, wie der Einsatz von friedenserhaltenden Streitkräften unter einem Mandat der UN oder der OSZE, werden vom Vertrag flankierend unterstützt. Das Rüstungskontrollregime wird damit erheblich effizienter und attraktiver.

Weiterhin wird die KSE-Anpassung auf westlicher Seite der Legitimierung und der Absicherung der NATO-Erweiterung dienen. Sie wird für die US-Regierung ein wichtiges Instrument werden, um die Zustimmung des US-Kongresses zur Aufnahme neuer NATO-Mitglieder zu erlangen. Die Öffnung des Vertrages für neue Teilnehmer kann die Fortsetzung des Bündniserweiterungsprozesses erleichtern, solange davon die baltischen Republiken und die sowjetischen Nachfolgestaaten erst einmal ausgenommen werden.

Die NATO wird im Frieden und in der Krise ihren militärischen Beistand begrenzen, ohne im Kriegsfall die Bündnissolidarität in Frage zu stellen. Die neuen NATO-Mitglieder haben angesichts der fehlenden Bedrohung faktisch keine Nachteile zu fürchten. Sie profitieren sogar davon, weil dies eine neue Konfrontation mit Rußland vermeiden hilft, die schließlich zuerst zu ihren Lasten ginge. Am schwierigsten wird auch weiterhin die Lage der osteuropäischen Länder bleiben, die weder auf einen schnellen Beitritt zur NATO hoffen dürfen, noch eine zu enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Rußland wollen. Der reformierte KSE-Vertrag stärkt zwar ihre politische Unabhängigkeit, löst aber nicht alle Probleme. Hier ist kooperative Sicherheit am stärksten gefragt, und hier müssen sich auch die westlichen Staaten mehr für die Sicherheit der baltischen Länder und der Staaten im Kaukasus engagieren.

In Rußland wird die KSE-Anpassung die Kooperation mit dem Westen erleichtern und helfen, die Ansprüche des Militärapparates zu beschränken; das stützt die politischen und wirtschaftlichen Reformkräfte. Sie ist eine Voraussetzung für den Ausbau der sicherheitspolitischen und vor allem der militärischen Kooperation, die längerfristig auch die Demokratisierung in den russischen Streitkräften fördern kann. Sie konterkariert die Argumentation der Nationalisten und Altkommunisten gegen die NATO-Erweiterung und schwächt damit ihre innenpolitische Machtposition.

Die KSE-Anpassung ist auch für die außereuropäische Sicherheit und für den dauerhaften Erfolg der Nichtweiterverbreitungspolitik von Massenvernichtungsmitteln ein unverzichtbares Instrument. Will man die Nonproliferation von Massenvernichtungsmitteln regional und global dauerhaft sichern, wird die Begrenzung von sowie mehr Berechenbarkeit und Transparenz bei den konventionellen Streitkräften auch in anderen Erdteilen notwendig.

Dies hat zwei wesentliche Gründe. Die Bereitschaft der Staaten, sich offen oder versteckt um den Erwerb von Massenvernichtungsmitteln zu bemühen, wird auch davon beeinflusst, ob sie eine unberechenbare oder unverhältnismäßige Bedrohung durch die Streitkräfte anderer Staaten fürchten müssen. Hier sei nur warnend daran erinnert, daß es im russischen Generalstab (und nicht nur dort) Stimmen gibt, die mit einer nuklearen Ersteinsatzdrohung und dem Aufbau neuer taktischer Nuklearwaffen auf die wahrgenommene Bedrohung durch die NATO-Erweiterung reagieren möchten. Zweitens bedeutet der Verzicht auf Massenvernichtungswaffen zugleich auch den Verzicht auf ihre Abschreckungswirkung. Konventionelle Kriege könnten so leichter führbar werden. Konventionelle Rüstungskontrollregime versuchen diesen Gefahren entgegenzuwirken und die Kriegsverhütung zu stärken. Die geschieht nicht nur durch die Begrenzung und Kontrolle der Potentiale, sondern schon durch die politische Bereitschaft, sich überhaupt auf solche Maßnahmen einzulassen und darüber in einen ständigen sicherheitspolitischen Dialog mit anderen Staaten zu treten.

Der KSE-Vertrag und seine Anpassung sind dabei in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Einmal bietet das neue, in Deutschland konzipierte Beschränkungssystem für konventionelle Streitkräfte den Vorteil, daß es sich universell einsetzen läßt und von Staaten in anderen Regionen der Welt ohne große Probleme übernommen werden kann. Das wäre mit dem bisherigen Staatengruppenansatz, der zu sehr auf die spezifischen Bedürfnisse zweier Militärallianzen in Europa zugeschnitten war, nicht möglich gewesen. Zweitens ist die mit sieben Jahren noch junge, konventionelle Rüstungskontrolle in Europa ein sicherheitspolitisches Experiment, das von den übrigen Staaten in der Welt auf seine Effizienz und seinen Erfolg hin beobachtet wird und zwar auch daraufhin, ob das Regime sich an neue sicherheitspolitische Rahmenbedingungen erfolgreich anpassen läßt. Scheitert dieses Experiment, so kann die in Europa gewonnene kooperative Sicherheit nicht auf andere sehr viel mehr gefährdete Regionen ausstrahlen.

Abkürzungen

AWACS	Airborne Warning and Control System
ACDA	(US) Arms Control and Disarmament Agency
ACR	Arms Control Reporter
ACV	Armoured Combat Vehicle
AMF	Allied Mobile Force
BIOST	Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche Studien
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CFE	Conventional Armed Forces in Europe
DPSS	Designated Permanent Storage Site
EU	Europäische Union
FSK	Forum für Sicherheit und Kooperation
FSC	Forum for Security and Cooperation
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
HLTF	High Level Task Force
IFOR	Implementation Force
JCG	Joint Consultative Group
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (ab 1.1.95 OSZE)
MB	(russische) Militärbezirke
MLNH	Maximum Level of National Holdings
MOE	Mittelosteuropäisch(e)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit
PfP	Partnership for Peace
SFOR	Stabilization Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TLE	Treaty Limited Equipment
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VCC	Verification Co-ordination Center
WD	Wiener Dokument (für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen)
WEU	Westeuropäische Union

HSFK-Publikationen 1997/98 (Auszug*)

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Kinka Gerke

Die unilaterale Versuchung: Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime
HSFK-Report 2/1997

Bernd W. Kubbig / Tillmann Elliesen

**Wozu sollen die europäischen Satelliten HELIOS II und HORUS dienen?
Die frühkennungs-, industrie- und europapolitischen Begründungen
der Befürworter auf dem Prüfstand**
HSFK-Report 3/1997

Hans Nicklas / Änne Ostermann / Christian Büttner

**Vaterlos, gottlos, arbeitslos - wertlos? Zum Problem der Jugendgewalt
und mögliche Präventivstrategien**
HSFK-Report 4/1997

Gülistan Gürbey

Autonomie - Option zur friedlichen Beilegung des Kurdenkonflikts in der Türkei?
HSFK-Report 5/1997

Alexander Kelle

**Atombombe des kleinen Mannes? Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen
Waffen nach der Vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens**
HSFK-Report 6/1997

Matthias Dembinski

Langer Anlauf - kurzer Sprung
Die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam
HSFK-Report 7/1997

Simone Wisotzki / Harald Müller

Geißel der Zivilgesellschaft
Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung
HSFK-Report 8/1997

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

„Mit denen setze ich mich nicht an einen Tisch!“
Modelle von Streitvermittlung in multikulturellen Stadtgesellschaften
HSFK-Report 9/1997

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Kinka Gerke

**UNILATERAL STRAINS ON TRANSATLANTIC RELATIONS: US Sanctions
against Those Who Trade with Cuba, Iran, and Libya, and their Effects on
the Worlds Trade Regime**

PRIF-Report No. 47

Annette Schaper

**A Treaty on the Cutoff of Fissile Material for Nuclear Weapons -
What to Cover? How to Verify?**

with an appendix on:

**"Some Striking Similarities and Some Telling Dissimilarities
Between a Cutoff Convention and a CTBT" by Stefan Keller**

PRIF-Report No. 48

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

**'Talk to *Them*? No Way!' Models of Dispute Settlement in
Multicultural Urban Societies**

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Harald Müller

„Das Leben selbst ist lebensgefährlich“

Kritische Anmerkungen zum „erweiterten Sicherheitsbegriff“

HSFK-StandPunkte Nr. 4/1997

Peter Schlotter

Jenseits von Nuklearpazifismus und Antiamerikanismus -

Zur Außenpolitik von Bündnis 90/Die Grünen

HSFK-StandPunkte Nr. 5/1997

Sonderdruck

Dokumentation - Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1997 an Hans Koschnick

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1997

Lothar Brock

Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus

HSFK-StandPunkte Nr. 7/1997

ISBN 3-933293-01-4